RAPPORT

DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LES SERVICES DE GARDE À L'ENFANCE

Québec

RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LES SERVICES DE GARDE A L'ENFANCE

présenté à Madame Monique Gagnon-Tremblay,
Ministre déléguée à la Condition féminine
le 29 juin 1987

dépôt légal: 2e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN-2-550-17976-5

Gouvernement du Québec
Ministère du conseil exécutif
Comité consultatif sur les
services de garde à l'enfance

Québec, le 29 juin 1987

Madame Monique Gagnon-Tremblay
Ministre déléguée
à la condition féminine
Bureau 2.500, Édifice H
875, Grande-Allée Est
Québec, (Québec)
G1R 4Y8

Madame la Ministre,

Conformément au mandat qui leur avait été confié, les membres du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance ont le plaisir de vous remettre leur rapport.

Permettez-nous, Madame la Ministre, de vous signaler le fait que toutes les recommandations contenues dans ce rapport ont fait l'objet d'un consensus et que, malgré la brièveté des délais, plusieurs intervenants du milieu ont pu être rencontrés, ce qui a permis au Comité d'obtenir une vision plus complète de la situation.

Le Comité est donc fier de déposer, à l'intérieur de l'échéancier prévu, un rapport d'une telle ampleur.

Veuillez accepter, Madame la Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Suzanne Boyd

Ralph Mercier

Evelyne Lapierre-Adamcyck

Carole Welp-Barr

Nicole Marcotte

Jean-Marie Fortin
vice-président

Raquel Betsalel-Presser
présidente

LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LES SERVICES DE GARDE A L'ENFANCE

Raquel Betsalel-Presser, présidente
directrice, Section préscolaire-primaire
Faculté des sciences de l'éducation
Université de Montréal

Jean-Marie Fortin, vice-président
avocat-fiscaliste
Monty, Coulombe

Suzanne Boyd
chef de section, Direction des ressources humaines
Lavalin Inc.

Evelyne Lapierre-Adamcyk
directrice du Groupe de recherche sur la démographie québécoise
Université de Montréal

Nicole Marcotte
coordonnatrice-cadre, Bureau des services de nutrition et des services de garde à l'enfance
Commission des écoles catholiques de Montréal (C.E.C.M.)

Ralph Mercier
maire de la ville de Charlesbourg

Carole Welp-Barr
directrice de la garderie Pointe St-Charles

Remerciements

Le Comité tient à offrir ses plus sincères remerciements à tous les organismes et personnes qui ont bien voulu accepter de partager leurs connaissances des services de garde. Ces rencontres, grâce en particulier à la très grande qualité des exposés, ont permis d'enrichir de façon inestimable les discussions du Comité et éventuellement, le rapport final. On trouvera à l'annexe A la liste des organismes et des personnes rencontrés.

Nous voulons témoigner de façon plus particulière notre gratitude à l'équipe gouvernementale qui a servi de support pendant la durée du mandat: Monique des Rivières, secrétaire du Comité et directrice des travaux de recherche, Louise Barnard et Sylvie Rheault, agentes de recherche, Robert Laliberté, reviseur des textes et enfin, Danièle Poiré et Manon Dussault, responsables de la dactylographie. Les qualités professionnelles de ces personnes ont constitué un élément essentiel à la réalisation du mandat.

Nous tenons, de plus, à exprimer notre reconnaissance à l'Office des services de garde à l'enfance (O.S.G.E.) et à son personnel pour la collaboration qu'ils ont apportée. Leur expertise et leur disponibilité furent grandement appréciées.

Avant-propos

Le 3 décembre dernier, le Conseil des ministres décidait de la mise en place d'un Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance et lui confiait le mandat d'évaluer l'organisation, le fonctionnement, le développement et le financement du système des services de garde ainsi que les principes et les orientations qui sous-tendent le système (voir à l'annexe B le mandat du Comité).

Le mandat confié au Comité était très vaste, englobant toutes les questions reliées au dossier des services de garde. Or, compte tenu du peu de temps qui lui était imparti pour la réalisation de son mandat et compte tenu de sa volonté de respecter l'échéancier fixé, le Comité a dû aborder son mandat d'un point de vue global, et ce, alors que ses membres exerçaient des activités professionnelles à temps plein. N'ayant pu prendre connaissance de façon détaillée de tous les aspects du dossier, le Comité a dû se restreindre, pour certaines recommandations, à des orientations générales. Les modalités d'application de ces recommandations devront être évaluées dans une étape ultérieure.

Pour la réalisation de son mandat, le Comité a eu à sa disposition plusieurs documents-synthèses préparés par le Secrétariat du Comité ou réalisés à contrat. Ces documents, dont on trouvera la liste à l'annexe C, sont disponibles sur demande. Il convient, toutefois, de rappeler qu'il s'agit de documents de travail qui n'engagent aucunement le Comité. Le Comité a aussi largement utilisé les travaux produits par l'O.S.G.E. de même que divers autres travaux ou documents réalisés par d'autres organismes. Soulignons que tout au long de ses travaux, le Comité a constaté la qualité des divers documents produits par l'O.S.G.E. On trouvera à l'annexe D la liste des documents mis à la disposition des membres du Comité.

Par souci de neutralité et dans le but de parfaire ses connaissances au sujet des services de garde, le Comité a pris l'iniative de convoquer des organismes et des personnes du milieu. Ces rencontres n'ont, bien sûr, pas permis à tous les groupes ou personnes qui l'auraient souhaité de se faire entendre, comme c'est le cas lors de consultations ou d'audiences publiques; tel n'était pas, non plus, le mandat du Comité. Elles ont toutefois permis au Comité d'entendre les opinions de personnes directement impliquées dans le réseau des services de garde et, dans cette perspective, se sont révélées des plus pertinentes.

Compte tenu de l'ampleur du sujet, le Comité a choisi de ne pas présenter un rapport contenant une description complète de la situation. Il a préféré un rapport plus succinct, faisant état de divers constats desquels découlent différentes recommandations. Le lecteur qui souhaite plus d'informations sur la situation, pourra se référer aux documents produits à la demande du Comité de même qu'aux publications de l'O.S.G.E.

En dernier lieu, le Comité tient à préciser que Madame Nicole Marcotte, qui a été nommée présidente de l'O.S.G.E. au cours du mois de juin, s'est dès lors abstenue de participer aux décisions du Comité.

TABLE DES MATIERES

Page

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1 LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES 5

CHAPITRE 2 LES PARENTS ET L'ÉTAT FACE AU CONTROLE DES SERVICES DE GARDE 9

CHAPITRE 3 LE CADRE LÉGAL 15

3.1 L'Office des services de garde à l'enfance 16
3.1.1 Les pouvoirs de l'O.S.G.E. 16
. Les pouvoirs de nature administrative 16
. Les pouvoirs de nature règlementaire 18
. Les pouvoirs de nature judiciaire 18
3.1.2 Les pouvoirs de tutelle administrative 19

3.2 Les commissions scolaires 21
3.2.1 Loi sur les services de garde à l'enfance 21
3.2.2 Implication des commissions scolaires 21

3.3 Les municipalités 24
3.3.1 Lois et règlements 24
3.3.2 Implication des municipalités 25

3.4 Les organismes du réseau de la santé et des services sociaux 27
3.4.1 Loi sur les services de garde à l'enfance 27
3.4.2 Implication des organismes 28

Page

CHAPITRE 4 LA QUALITÉ 31

4.1 Le concept de qualité 31

4.2 La formation 33
4.2.1 La formation académique 33
. Le règlement sur les services de garde en garderie 33
. Le programme de techniques d'éducation en services de garde 35
4.2.2 Le support technique et professionnel de l'O.S.G.E. 36
4.2.3 La formation continue 36

4.3 Les ratios éducatrice - enfants 39
4.3.1 Les services de garde en garderie 39
4.3.2 Les services de garde en milieu familial 41

4.4 Le contrôle de la qualité 42

CHAPITRE 5 LE RÉSEAU DES SERVICES DE GARDE..... 45

5.1 La clientèle des services de garde et la loi..... 45

5.2 Répartition de la clientèle dans les divers modes de garde 49
. Les services de garde en garderie 49
. Les services de garde en milieu familial 49
. Les services de garde en halte-garderie et en jardin d'enfants 50
. Les services de garde en milieu scolaire 51
. Le nombre de places reconnues existantes 51

Page

5.3 Développement du réseau des services de garde 51
5.3.1 Besoins et préférences relativement aux services de garde 51
5.3.2 Facteurs à considérer dans le développement du réseau 54

5.4 Garderies en milieu de travail 59

5.5 Besoins de garde laissés sans réponse par les services reconnus 62
5.5.1 La garde des poupons 63
5.5.2 La garde estivale des enfants d'âge scolaire 63
5.5.3 La garde des enfants malades 64
5.5.4 La garde autre que de neuf à cinq 64
5.5.5 Des besoins de garde imprévus 65
5.5.6 La garde en milieu rural 65

CHAPITRE 6 LE FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE ET L'AIDE AUX PARENTS 67

6.1 La consolidation du réseau des services de garde 68
6.1.1 Les garderies 69
6.1.2 La garde en milieu familial 70
6.1.3 La garde en milieu scolaire 71

6.2 Le développement des services de garde 73

6.3 L'aide aux parents 74

6.4 Le partage du financement avec le gouvernement fédéral 77

Page

LISTE DES RECOMMANDATIONS 81

Annexe A Liste des organismes et des personnes rencontrés 95
Annexe B Mandat du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance 97
Annexe C Liste des recherches effectuées à la demande du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance 99
Annexe D Liste des documents mis à la disposition des membres lors des réunions du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance 101
Annexe E Définitions relatives aux services de garde 107
Annexe F Coût des recommandations 109

INTRODUCTION

Déjà un siècle s'est écoulé depuis l'implantation des premiers services de garde. Des débats animés ont eu lieu durant cette période. De plus, des interventions gouvernementales sont venues marquer l'évolution des services de garde. Toutefois, on constate que malgré ces débats et interventions, le réseau des services de garde est encore très peu développé.

Dès les débuts, la garde des enfants a été associée au travail des mères. Les services de garde constituaient en effet un service pour celles qui participaient au marché du travail. Il était par ailleurs entendu que l'on devait, dans la mesure du possible, assurer aux familles des revenus assez élevés pour que les mères ne soient pas obligées de participer au marché du travail. De plus, seules les mères dont le mari était décédé, invalide ou sans revenu suffisant devaient accéder au marché du travail. On considérait alors que les valeurs traditionnelles de la famille et le bien-être des enfants pourraient être compromis si on encourageait ces femmes à aller travailler à l'extérieur. Les services de garde étaient donc à cette époque considérés comme des services s'adressant à une population défavorisée.

Au cours des années qui ont suivi la première guerre, certains parents de milieux plus aisés réalisèrent les avantages des programmes de développement préscolaire pour les jeunes enfants et ouvrirent des garderies privées et des jardins d'enfants. Cette idée ne s'est toutefois pas généralisée.

Les réticences relatives au travail des mères et la faible reconnaissance des effets positifs des services de garde sur le bien-être de l'enfant contribuèrent à limiter le développement des services. Les

secteurs de la santé et de l'éducation qui, tels les services de garde, commencèrent à se développer par le biais d'organismes divers, furent rapidement perçus comme profitables à l'ensemble de la population. Et contrairement à ce qui s'est passé pour les services de garde, l'intervention gouvernementale, dans ces deux domaines, a plus rapidement emboîté le pas aux iniatives privées.

Les premières interventions du gouvernement en matière de services de garde, s'adressant à l'ensemble de la population et non seulement à des clientèles défavorisées, datent seulement des années 1970, coïncidant ainsi avec l'entrée massive des Québécoises sur le marché du travail.

En 1972, les gouvernements fédéral et provincial mirent en place une déduction pour frais de garde à l'intention des parents sur le marché du travail. Deux ans plus tard, le ministère des Affaires sociales du Québec est intervenu avec une politique en matière de services de garde comprenant deux volets: une aide financière aux parents dont les enfants fréquentent une garderie et une subvention de démarrage pour faciliter le développement de nouvelles garderies sans but lucratif.

L'aide gouvernementale s'adresse alors principalement aux familles à faible revenu et à celles dont les parents sont actifs sur le marché du travail. Ces interventions se situent donc dans le prolongement des idées du début du siècle relativement aux utilisateurs de services de garde. Toutefois, on voit se dessiner une nouvelle orientation. Ainsi, l'aide aux parents à faible revenu s'adresse également aux parents inactifs, reconnaissant de cette façon l'avantage pour l'enfant de fréquenter un service de garde.

Durant toutes ces années, divers changements se sont produits. Les besoins de garde se sont accrus considérablement. Le rétrécissement du réseau d'entraide familiale et, parallèlement, l'augmentation du taux de participation des mères sur le marché du travail ont contribué largement à cette croissance. En outre, les besoins de garde exprimés se sont rapidement révélés fort variés, à cause notamment des horaires de travail des parents, de leurs préférences face à un mode de garde, de leurs revenus et d'un souci plus grand concernant les besoins de développement et de socialisation de l'enfant. Les services de garde se sont également modifiés afin de satisfaire d'autres objectifs tels la prévention et le dépistage de problèmes chez l'enfant.

L'élargissement du besoin de garde à un plus grand nombre de personnes ainsi qu'une présence quotidienne plus longue des enfants dans les services de garde ont contribué à faire apparaître la qualité comme une donnée essentielle. Après s'être interrogé à propos de l'impact des garderies sur le bien-être des enfants, on en est actuellement à définir des critères de qualité pour les différents services de garde.

Suite à ces changements sociaux, l'intervention de l'État s'est accrue. Dans la foulée de l'adoption de la loi, cette intervention s'est articulée ainsi: attribution de permis, identification de critères de qualité, établissement de règlements, attribution de subventions. Cependant, bien que les sommes investies par l'État aient considérablement augmenté, elles se sont révélées insuffisantes pour permettre le développement d'un réseau de services de garde complet. De plus, pour différentes raisons, on a constaté que les partenaires (commissions scolaires, municipalités, organismes du réseau de la santé et des services sociaux) ne se sont pas impliqués autant qu'ils auraient pu le faire.

Face à cette situation, le gouvernement du Québec a décidé de faire le point. La mise sur pied du Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance s'inscrit dans cette perspective.

En tenant compte de ces grands enjeux, le rapport du Comité établit, en premier lieu, des orientations générales sur lesquelles il a appuyé l'ensemble de ses recommandations. Il aborde ensuite le contrôle des services de garde et les rôles respectifs des parents et de l'État. Dans un autre temps, il traite du cadre légal et des rôles et pouvoirs de l'O.S.G.E. Puis, il discute de la qualité dans les services de garde pour parler dans le chapitre suivant de la question du réseau, notamment en termes de développement. Enfin, le dernier chapitre examine la question du financement.

N.B. Dans le présent document, l'utilisation du féminin ou du masculin comprend aussi l'autre genre.

CHAPITRE I

ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Au moment de l'adoption de la Loi sur les services de garde à l'enfance, le gouvernement poursuivait deux objectifs, à savoir le droit de la mère au travail et aux loisirs et le droit de l'enfant à des services de garde de qualité. A cette fin, il retenait comme principes de base la participation des parents, la liberté de choix des parents et l'accès universel des enfants dans les services de garde.

A la lumière de l'expérience passée et tenant compte du mandat qui lui a été confié, le Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance a examiné ces orientations et les choix qui en ont découlé. Cet exercice a permis au Comité d'élaborer ses propres orientations, lesquelles constituent, en quelque sorte, la toile de fond du rapport et sous-tendent les recommandations.

D'aucuns considèrent que les services de garde doivent être organisés en fonction des besoins exclusifs des parents actifs, et surtout des mères. D'autres prétendent que les services de garde doivent répondre essentiellement aux besoins des enfants tels que la socialisation et le développement. Le Comité estime, pour sa part, que les services de garde doivent répondre aux besoins de l'ensemble des familles et s'adresser à la fois aux parents et à leurs enfants.

Il estime, de plus, que les services de garde doivent favoriser le développement harmonieux de l'enfant aussi bien du point de vue physique, intellectuel, affectif, social que moral. Ce développement doit s'inspirer des principes éducatifs propres à l'âge de l'enfant en agissant comme complément à la famille et non pas devancer les apprentissages formels réservés principalement à l'école. Reconnaissant l'importance de la qualité des services de garde pour le développement

harmonieux de l'enfant, le Comité favorise conséquemment un réseau axé sur la qualité. Le Comité accorde ainsi la priorité à la consolidation des services de garde existants sans pour autant nier la nécessité du développement de nouvelles places.

Il constate qu'un réseau de qualité ne peut se fonder uniquement sur les ressources du milieu. L'État doit apporter son soutien pour l'implantation, l'organisation et le fonctionnement des services. Le Comité est également d'avis qu'un réseau de services de garde de qualité est beaucoup trop coûteux pour que les utilisateurs en assument tous les coûts. L'État doit aider les familles; un financement mixte des services de garde, par les parents et par l'État, lui apparaît donc nécessaire.

Les services de garde apparaissent, de plus en plus, comme étant une composante essentielle dans la vie des parents et des enfants. Ainsi, le Comité considère que l'accès aux services de garde doit constituer un droit universel. Ce droit d'accès ne doit toutefois pas être confondu avec la gratuité des services de garde. Les parents, rappelons-le, doivent assumer une part des coûts de garde.

Dans un même ordre d'idées, le Comité désire que soit respecté le droit des parents de choisir librement le mode de garde qu'ils préfèrent, sans égard à leur type d'activité ou à leurs revenus. Il est d'avis que cette orientation doit être maintenue, tout en étant conscient que certaines réalités constituent des entraves au libre choix des parents. Il en est ainsi de l'insuffisance du nombre de places reconnues et des contraintes budgétaires, tant celles des parents que celles de l'État.

Des sondages effectués à la demande de l'O.S.G.E. en 1982 et 1986 ont démontré que les parents ne favorisent pas tous le même mode de garde. Leurs préférences sont fonction, entre autres, des variables suivantes: l'âge de l'enfant, le nombre d'enfants, le coût des services alternatifs et les contraintes inhérentes à leur travail. Le Comité choisit, par conséquent, de répondre à ces besoins variés en favorisant le développement d'un réseau de services diversifiés sur l'ensemble du territoire.

Le contrôle des services de garde par les parents est l'un des principes jugé fondamental par le Comité. Il a été favorisé par les politiques de l'O.S.G.E. qui n'a, jusqu'à tout récemment, attribué ses subventions qu'aux garderies contrôlées par les parents. Le Comité estime essentiel que le développement des services de garde continue de s'appuyer sur ce principe.

Selon le Comité, les juridictions en matière de services de garde doivent n'être confiées qu'à un seul organisme, en l'occurence l'O.S.G.E. Cette orientation ne nie cependant pas la responsabilité des autres intervenants dans le domaine de la garde. Elle vise plutôt à préciser le rôle de leader de l'O.S.G.E., entre autres, en ce qui a trait à la collaboration et à la concertation à établir entre les différents partenaires.

Enfin, le Comité souligne la nécessité d'harmoniser tous les services à la petite enfance. Une politique de la petite enfance permettrait d'ailleurs une meilleure cohérence des interventions à l'égard des jeunes enfants. Le Comité émet le souhait qu'une telle politique soit prochainement élaborée et intégrée à une politique familiale.

Suite à ces réflexions, le Comité a retenu les orientations suivantes:

- LES SERVICES DE GARDE DOIVENT RÉPONDRE AUX BESOINS DES FAMILLES;
- LES SERVICES DE GARDE DOIVENT FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT HARMONIEUX DE L'ENFANT ET POUR CE FAIRE, ETRE AXÉS SUR LA QUALITÉ;
- LES SERVICES DE GARDE DOIVENT FAIRE PARTIE D'UN RÉSEAU SOUTENU PAR L'ÉTAT ET FINANCÉ A LA FOIS PAR LES PARENTS ET L'ÉTAT;
- LES SERVICES DE GARDE DOIVENT GARANTIR UN DROIT D'ACCES UNIVERSEL AUX ENFANTS;
- LES SERVICES DE GARDE DOIVENT RESPECTER LA LIBERTÉ DE CHOIX DES PARENTS;
- LES SERVICES DE GARDE DOIVENT ETRE CONTROLÉS PAR LES PARENTS;
- LES SERVICES DE GARDE NE DOIVENT ETRE CHAPEAUTÉS QUE PAR UN SEUL ORGANISME, L'O.S.G.E.;
- LES SERVICES DE GARDE DOIVENT ETRE UNE COMPOSANTE D'UNE POLITIQUE INTÉGRÉE DE LA PETITE ENFANCE, A L'INTÉRIEUR D'UNE POLITIQUE FAMILIALE.

CHAPITRE 2

LES PARENTS ET L'ÉTAT FACE AU CONTROLE DES SERVICES DE GARDE

Les parents sont, sans contredit, les principaux responsables de leurs enfants. Cette responsabilité fut d'ailleurs consignée dans la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., ch. C-12, art. 47), dans la Loi sur la protection de la jeunesse (L.R.Q., ch. P-34.1, art. 22) ainsi que dans le Code civil.

En contrepartie, les droits de l'enfant se doivent d'être respectés. De fait, l'État, par l'intermédiaire d'intervenants sociaux, s'est donné la prérogative d'intervenir si les parents n'assuraient pas la sécurité de l'enfant et ne favorisaient pas chez lui un sain développement (L.R.Q. ch. P-34.1, art. 2).

Dans le domaine des services de garde, le rôle de l'État s'est orienté vers un soutien aux parents et aux enfants. Les premières interventions furent d'abord ponctuelles, par exemple, lors de la seconde guerre mondiale alors qu'on avait un urgent besoin de main-d'oeuvre féminine. Par la suite, le gouvernement est intervenu financièrement afin de permettre l'ouverture de garderies pour enfants de milieu défavorisé.

Dans les années 1970, les pressions en faveur de l'intervention de l'État se sont faites plus grandes, compte tenu de la participation toujours croissante des mères sur le marché du travail. Les déductions pour frais de garde, l'aide financière aux parents qui utilisent des services reconnus, le financement direct des garderies et en dernier lieu, le contrôle de la qualité ont constitué des moyens utilisés par le gouvernement pour faire face à ces pressions. L'adoption de la Loi sur les services de garde à l'enfance, en 1979, et la création de

l'Office des services de garde à l'enfance sont venues concrétiser ce rôle de soutien de l'État que les parents et, surtout les mères à cette époque, réclamaient incessamment.

Ce soutien de l'État s'est, entre autres, concrétisé par une augmentation des budgets consacrés à la garde des enfants. Le gouvernement prenait donc la décision de redistribuer, par le biais des transferts et de la taxation, des fonds pour soutenir les parents et le réseau des services de garde. L'intervention financière de l'État se devait également d'être associée à un contrôle sur la qualité des services. En effet, l'injection des deniers des contribuables oblige l'État à rendre compte de l'utilisation des sommes en cause.

Parallèlement à cette intervention grandissante de l'État, l'importance de l'implication des parents a été maintenue. On a reconnu leur rôle dans l'implantation des services de garde et surtout, on leur a accordé un contrôle sur le fonctionnement des garderies, en particulier afin que celles-ci correspondent à leurs valeurs. L'O.S.G.E. favorisa cette implication des parents en accordant plus de subventions aux garderies gérées par un conseil d'administration composé majoritairement de parents.

Le Comité est convaincu que cette orientation doit demeurer. D'une part, parce que le contrôle exercé par les parents apparaît comme la meilleure garantie d'une recherche de qualité dans les services de garde et, d'autre part, parce qu'il semble normal que les personnes qui paient pour un service puissent le contrôler.

Par ailleurs, le contrôle exercé par les parents se doit d'être plus efficace. Un certain nombre de problèmes ont jusqu'ici été soulevés relativement au fonctionnement des garderies sans but lucratif dont le conseil d'administration est composé majoritairement de parents. Le

taux de roulement élevé des membres des conseils d'administration, couplé à l'inexpérience de certains en matière de gestion constituent les principaux griefs à cet égard. La compétence de professionnels du milieu (par exemple, travailleuses sociales, enseignantes, gestionnaires,) ainsi que l'expérience acquise par les parents dont les enfants ont quitté la garderie pourraient enrichir le conseil d'administration des garderies et aider à combler certaines lacunes déjà énoncées.

Il importe aussi de donner à tous les parents un réel pouvoir sur le fonctionnement du conseil d'administration afin que celui-ci respecte leurs choix et leurs orientations. Un pouvoir de destitution des membres du conseil d'administration constitue, à cet égard, une mesure intéressante.

Le réseau des services de garde est actuellement composé de 731 garderies: 74% d'entre elles sont sans but lucratif avec un conseil d'administration composé majoritairement de parents, 4% sont sans but lucratif gérées par un conseil d'administration non composé majoritairement de parents et 22% sont à but lucratif. Dans les deux derniers types de garderies, la loi exige la mise en place d'un comité consultatif de parents. Toutefois, les parents ne gèrent pas la garderie et ont donc moins de contrôle sur son fonctionnement et conséquemment, sur la qualité.

Il convient aussi de souligner que les organismes à but lucratif poursuivent un objectif de profit, objectif qui peut s'avérer à certains égards en opposition avec l'objectif de qualité recherché par les services de garde. La qualité constituant la prémisse de base pour le bien-être de l'enfant, elle doit être considérée en priorité. Pour ces raisons, le Comité souhaite que le développement de garderies à but lucratif soit interrompu et ce, au moins jusqu'à ce que le réseau soit consolidé.

Un autre argument vient actuellement à l'appui du choix en faveur des garderies sans but lucratif. En vertu du Régime d'assistance publique du Canada qui délimite le partage du financement entre les provinces et le gouvernement fédéral, le fédéral ne contribue aucunement aux sommes versées aux parents qui utilisent une garderie à but lucratif. Dans ces conditions, il serait préférable que les bénéficiaires du programme d'exonération financière fréquentent uniquement des garderies sans but lucratif.

Le soutien de l'État et des intervenants du milieu conjugué à la participation effective des parents représente en soi un facteur déterminant pour la qualité des services de garde en garderie. Celle-ci étant jugée essentielle par le Comité, il devient donc impératif d'effectuer les ajustements appropriés.

RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que le paragraphe 2 de l'article 4 de Loi sur les services de garde à l'enfance soit modifié, pour tenir compte des éléments suivants:
   une corporation sans but lucratif dont l'assemblée des membres est composée majoritairement de parents. Le quorum de l'assemblée des membres est formé d'une majorité de parents et la dite assemblée possède un pouvoir de destitution du conseil d'administration en tout temps. Le conseil d'administration est composé d'au moins un tiers de parents dont les enfants sont ou seront inscrits dans la garderie, de la directrice de la garderie et d'une éducatrice élue par ses pairs.

2. Le Comité recommande de ne plus octroyer de permis à des garderies à but lucratif jusqu'à ce que le réseau soit consolidé, les garderies à but lucratif existantes conservant leurs droits acquis.

3. Le Comité recommande que les enfants qui s'inscriront dans une garderie à but lucratif ne soient pas admissibles au programme d'exonération financière, les enfants déjà couverts par ce programme conservant leurs droits acquis.

4. Le Comité recommande que l'O.S.G.E., en collaboration avec l'inspecteur du Service des compagnies du Québec, élabore un programme de conversion pour permettre aux garderies à but lucratif de se transformer, sur une base volontaire, en garderies sans but lucratif.

CHAPITRE 3

LE CADRE LÉGAL

En sanctionnant la Loi sur les services de garde à l'enfance, le gouvernement identifiait divers modes de garde, précisait les responsabilités des intervenants (parents, municipalités, commissions scolaires, organismes du réseau de la santé et des services sociaux) quant à ces modes de garde, et donnait à l'O.S.G.E. la responsabilité de veiller à l'application de la loi.

Cinq modes de garde ont été définis: garderie, garde en milieu familial, garde en milieu scolaire, halte-garderie et jardin d'enfants (voir l'annexe E pour les définitions contenues à la loi). L'O.S.G.E. s'est vu confier la responsabilité du développement et du fonctionnement de ces modes de garde, la loi attribuant toutefois un rôle plus grand aux commissions scolaires en ce qui concerne les services de garde en milieu scolaire.

Le cadre de la loi présente suffisamment de souplesse pour permettre l'émergence de différents services de garde et la collaboration entre les divers partenaires. Cette souplesse s'inscrit néanmoins dans un encadrement relativement précis, susceptible d'éviter l'éparpillement des responsabilités et de permettre ainsi une meilleure planification du développement et de l'organisation; l'Office des services de garde constitue le pivot de ce système.

Compte tenu de la richesse de la loi, il apparaît inapproprié au Comité d'en modifier le cadre général. Le Comité souhaite plutôt réitérer le rôle de l'O.S.G.E. comme intervenant principal en matière de développement, de fonctionnement et d'organisation des services de garde au Québec. Le Comité tient ici à souligner le rôle capital qu'a joué l'O.S.G.E. dans le développement des services de garde. Les commentaires exprimés à l'égard de l'Office doivent donc être considérés

dans le cadre d'une évaluation constructive qui ne remet aucunement en cause son existence ou sa raison d'être. D'ailleurs, les nombreuses responsabilités confiées à l'O.S.G.E., dans le cadre de ce rapport, en témoignent clairement.

3.1 L'OFFICE DES SERVICES DE GARDE A L'ENFANCE

L'Office des services de garde à l'enfance possède une personnalité juridique propre et jouit d'une autonomie fonctionnelle. Le Comité a examiné les différents pouvoirs attribués à cet organisme, à la lumière surtout d'une étude réalisée à sa demande (voir référence à l'annexe C).

3.1.1 Les pouvoirs de l'O.S.G.E.

. Les pouvoirs de nature administrative

De façon globale, l'Office "est chargé de veiller à ce que soient assurés des services de garde à l'enfance de qualité; il visera également à promouvoir un développement harmonieux de ces services avec les autres politiques familiales" (art. 68).

Afin de remplir ce mandat, l'O.S.G.E. doit notamment:

- effectuer ou faire effectuer des études et des recherches en matière de services de garde à l'enfance;
- identifier, après consultation des personnes et organismes intéressés, les priorités et les besoins de la population et les ressources existantes en matière de services de garde à l'enfance;
- préparer et diffuser de l'information sur les services de garde à l'enfance;

- concourir, par la publication de ses études et de ses recherches, à l'élaboration, l'évaluation et la révision des politiques en matière de services de garde à l'enfance;
- coordonner et promouvoir l'organisation et le développement des services de garde à l'enfance afin d'en faciliter l'accès à l'ensemble de la population;
- promouvoir la mise sur pied de cours de formation et de perfectionnement des personnes oeuvrant dans les services de garde à l'enfance;
- offrir un soutien technique et professionnel aux organismes et personnes oeuvrant ou désirant oeuvrer dans les services de garde à l'enfance;
- établir annuellement un plan de développement des ressources à être créées telles qu'identifiées après les consultations prévues par la loi;
- faire les recommandations nécessaires pour que le développement des services de garde à l'enfance s'inscrive harmonieusement dans l'ensemble des programmes et ressources déjà existants dans le secteur de la petite enfance.

Les fonctions de l'O.S.G.E. décrites à l'article 68 lui permettent de maintenir une vision d'ensemble des services de garde au Québec, facilitant ainsi la planification et la coordination des ententes avec les divers intervenants.

Également, l'Office a des pouvoirs d'inspection, d'administration provisoire d'un service de garde en garderie, de recommandation au ministre responsable à l'effet de prolonger une administration provisoire, de conclure des ententes et enfin, d'accorder des subventions.

. Les pouvoirs de nature réglementaire

En plus de définir ses propres règlements de régie interne, l'O.S.G.E. peut réglementer les services de garde sur divers aspects, notamment:

- la forme et la teneur de la demande d'un permis et les exigences requises d'une personne qui sollicite un permis;
- les normes d'aménagement, d'hygiène, de salubrité et de sécurité;
- les programmes d'activités;
- le nombre maximum d'enfants qui peuvent être reçus dans un service;
- les conditions à respecter pour un détenteur de permis;
- les normes de qualification des personnes travaillant dans un service de garde;
- les conditions et les modalités suivant lesquelles une personne peut être exonérée du paiement d'une contribution;
- le ratio personnel - enfants;
- les subventions.

Ces règlements doivent cependant être approuvés par le gouvernement.

. Les pouvoirs de nature judiciaire

L'O.S.G.E. détient des pouvoirs de nature judiciaire, c'est-à-dire qu'il décide à partir de normes légales. Le pouvoir d'émettre des permis appartenant à l'Office, celui-ci peut suspendre, annuler ou refuser de délivrer ou de renouveler un permis aux conditions énoncées à l'article 19 de la loi.

Les pouvoirs de nature judiciaire de l'O.S.G.E. ont fait l'objet de commentaires de la part des différents intervenants rencontrés par le Comité. L'O.S.G.E. se retrouvant juge et partie lorsque vient le moment de trancher certains litiges relativement au respect de la loi par les services de garde, le requérant est en présence d'un organisme qui conseille, réglemente et juge de son dossier.

Par ailleurs, la personne qui se voit refuser, suspendre ou retirer un permis par l'O.S.G.E. n'a pas de recours à moins qu'une illégalité grave de procédure ne se soit produite; dans ce cas seulement, le service de garde peut faire appel devant la Commission des affaires sociales (art.42). La validité constitutionnelle de cet article apparaît douteuse, compte tenu du fait que la Commission des affaires sociales devient investie d'un pouvoir similaire à celui de la Cour supérieure. Bien qu'il ne formule pas de recommandation à cet effet, le Comité tient à souligner cette situation.

Le Comité estime que l'O.S.G.E. ne peut jouer efficacement le rôle de support technique et professionnel que la loi lui confie à l'égard des services de garde tout en étant l'organisme qui peut révoquer leurs permis. Il souhaite donc que soient enlevées à l'O.S.G.E. ses responsabilités de nature judiciaire. Dans ce but, le Comité souhaite la création d'un tribunal de personnes nommées par le gouvernement, non membres de l'O.S.G.E., mais ayant démontré leur implication dans le domaine des services de garde. Le dit tribunal demeurerait rattaché à l'Office, ce dernier en assurant le greffe, et jugerait les causes reliées à la suspension, l'annulation et le non-renouvellement des permis.

La Commission des affaires sociales pourrait continuer de constituer le tribunal d'appel mais contrairement à ce qu'indique actuellement la loi, sa compétence devrait porter sur le fond des litiges.

3.1.2 Les pouvoirs de tutelle administrative

Le gouvernement a le pouvoir de nomination de la présidente et des membres de l'O.S.G.E. ainsi que d'approbation des actes de l'Office en matière de réglementation. Le gouvernement peut ainsi refuser les règlements élaborés par l'O.S.G.E.

La ministre responsable peut, quant à elle, élaborer les directives portant sur les objectifs et l'orientation de l'O.S.G.E., sujettes toutefois à l'approbation gouvernementale.

Le Comité constate que les pouvoirs de tutelle administrative du gouvernement sur l'O.S.G.E. sont assez limités. En comparaison avec d'autres organismes, l'O.S.G.E. possède donc une grande autonomie en ce qui a trait à l'étendue de ses pouvoirs.

Le Comité se rend compte qu'au moment de l'adoption de la loi, le pouvoir politique a délégué plusieurs de ses responsabilités à l'O.S.G.E., possiblement en vue de permettre un développement rapide dans un secteur nouveau. Le Comité estime cependant que si le pouvoir politique souhaite maintenant assumer plus de responsabilités en regard des services de garde , il devrait modifier la loi en conséquence. Le Comité juge toutefois essentiel que l'O.S.G.E. conserve toujours les pouvoirs nécessaires pour assurer la qualité des services de garde.

RECOMMANDATIONS

5. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. demeure le pivot central du développement, du fonctionnement et de l'organisation des services de garde à l'enfance.

6. Le Comité recommande la création par le gouvernement d'un tribunal composé de personnes qui auraient démontré leur implication dans le domaine des services de garde, mais ne seraient pas membres de l'O.S.G.E. Il recommande aussi la mise sur pied à l'O.S.G.E. d'un greffe judiciaire pour ce tribunal.

3.2 LES COMMISSIONS SCOLAIRES

3.2.1 Loi sur les services de garde à l'enfance

En vertu de la Loi sur les services de garde à l'enfance, les commissions scolaires et les corporations de syndics peuvent, de façon régulière, les jours de classe et en dehors des périodes d'enseignement, fournir des services de garde en milieu scolaire aux enfants à qui sont dispensés dans leurs écoles les cours et services éducatifs aux niveaux de la maternelle et du primaire. La loi stipule qu'elles n'ont pas à obtenir un permis de l'O.S.G.E. pour implanter de tels services; elles doivent toutefois en informer l'Office. Les commissions scolaires peuvent également organiser des services de garde en garderie ou agir à titre d'agence de services de garde en milieu familial et, à ces fins, détenir un permis de l'Office des services de garde à l'enfance.

3.2.2 Implication des commissions scolaires

Peu de commissions scolaires se sont jusqu'ici impliquées dans les services de garde avec permis de l'O.S.G.E. Ainsi, aucune commission scolaire ne détient actuellement de permis d'agence de services de garde en milieu familial. De plus, seulement deux commissions scolaires détiennent un permis de services de garde en garderie. Signalons que ce n'est que depuis 1985 que les commissions scolaires sont admissibles à certaines subventions de l'Office.

Quant au développement des services de garde en milieu scolaire, bien qu'il ait été assez rapide, il s'est toutefois avéré insuffisant, compte tenu de la demande. Par contre, il y a lieu de mentionner que les commissions scolaires se heurtent à certaines difficultés à

l'égard du développement de ces services. Ainsi, les subventions versées par le ministère de l'Éducation du Québec apparaissent mal adaptées à la réalité des commissions scolaires et des écoles. Également, les commissions scolaires ne bénéficient d'aucun support technique et professionne de la part de l'O.S.G.E. pour l'implantation et le fonctionnement des services de garde en milieu scolaire.

Les raisons expliquant la faible implication des commissions scolaires et du ministère de l'Éducation du Québec devraient cependant être connues avec plus de précision avant que ne soient apportées des modifications législatives, financières ou autres.

Rappelons que les services de garde en milieu scolaire peuvent offrir des services aux enfants de la maternelle et du primaire. Lorsque le Groupe interministériel s'est penché en 1982 sur le partage des responsabilités entre l'O.S.G.E. et le ministre de l'Éducation du Québec, il a conclu que seul l'O.S.G.E. devrait avoir la responsabilité du développement des services de garde en garderie ou en milieu familial pour la clientèle de la maternelle.

L'absence de réglementation gouvernementale pour les services de garde en milieu scolaire, malgré l'existence de directives internes, ainsi que le fait que les enfants de la maternelle séjournent de longues heures dans ces services non réglementés constituaient les deux principaux arguments du Groupe interministériel pour empêcher les commissions scolaires de recevoir les enfants de la maternelle dans un service de garde en milieu scolaire.

Le Comité estime que ces difficultés peuvent être surmontées en adoptant une réglementation dans les services de garde en milieu scolaire, qui tienne compte à la fois de la spécificité du milieu et des besoins

des enfants de la maternelle. Cela permettrait également de maintenir une plus grande latitude pour les parents, les enfants de la maternelle pouvant être gardés soit en milieu scolaire, soit dans une garderie.

Divers intervenants rencontrés par le Comité ont mentionné des problèmes reliés à un manque de coordination entre les programmes de la garderie et de la maternelle. Ainsi, il semble que certains des apprentissages du programme de la maternelle aient déjà été acquis par les enfants qui ont fréquenté la garderie. Le Comité souhaite que l'O.S.G.E. et le ministère de l'Éducation du Québec collaborent afin de trouver une solution à cette situation.

RECOMMANDATIONS

7. Le Comité recommande qu'une étude soit réalisée par l'O.S.G.E. en collaboration avec les commissions scolaires afin de connaître les raisons de la faible implication des commissions scolaires dans les services de garde et éventuellement, d'instaurer des mécanismes et des subventions pour inciter ces dernières à s'impliquer dans la garde.

8. Le Comité recommande que les commissions scolaires conservent la responsabilité de la garde en milieu scolaire pour les enfants à qui sont dispensés dans ses écoles les cours et services éducatifs des niveaux primaire et maternelle.

9. Le Comité recommande que les intervenants concernés, soit l'O.S.G.E., le ministère de l'Éducation du Québec et les commissions scolaires, trouvent ensemble des moyens d'améliorer la transition garderie - maternelle.

3.3 LES MUNICIPALITÉS

3.3.1 Lois et règlements

Conformément à la Loi sur les services de garde à l'enfance, les corporations municipales peuvent établir, maintenir et améliorer des services de garde en garderie, en jardin d'enfants et en halte-garderie et de plus agir à titre d'agence de services de garde en milieu familial.

Les municipalités peuvent également exercer tout pouvoir que l'O.S.G.E. les autorise à exercer et notamment, conclure une entente avec lui en vue de l'exécution de la Loi sur les services de garde à l'enfance et de ses règlements.

De plus, l'article 98 de la Loi sur les services de garde à l'enfance permet à un conseil municipal et ce, malgré toute réglementation de zonage, d'octroyer un permis pour l'utilisation de terrains, la construction, la modification ou l'occupation de bâtiments par des garderies. Une municipalité peut donc s'exempter de la procédure de consultation prévue dans les cas de modification au règlement de zonage.

Afin de faciliter le plus possible l'établissement de garderies, le Comité propose qu'une municipalité ne puisse plus refuser un permis à une garderie sans effectuer une consultation de ses citoyens. Cette consultation devrait s'adresser aux principaux intéressés, à savoir les personnes résidant à l'intérieur d'un certain rayon de la garderie. Également, les modalités de la consultation, tout en précisant un nombre minimal de répondants, devraient avoir pour effet d'éviter que les non-répondants soient considerés comme ayant refusé; ainsi elles pourraient exiger un taux d'approbation, par exemple de 65% ou 75%, mais provenant uniquement des répondants.

Le règlement sur les services de garde en garderie, quant à lui, précise à l'article 2 paragraphe 8 qu'une personne qui sollicite un permis doit fournir une attestation à l'effet que la garderie est conforme aux règlements municipaux. Les municipalités sont responsables de l'inspection des garderies en regard des règlements municipaux. Ce rôle pourrait éventuellement être élargi pour inclure l'inspection en rapport avec les règlements de l'O.S.G.E.

En plus de ce qui est déjà prévu dans la Loi sur les services de garde à l'enfance, les municipalités peuvent apporter un soutien aux services de garde. Par la Loi sur les cités et villes et le Code municipal, les municipalités détiennent un pouvoir général d'aide aux "oeuvres de bienfaisance" et "d'initiatives de bien-être social à la population" (L.R.Q., ch. 29, art. 28 et ch. 27.1, art.7).

En 1985, ces lois furent modifiées afin de permettre à une municipalité de louer, vendre ou donner des immeubles à des garderies, y compris des immeubles acquis et construits à ces fins. On a de plus inclus explicitement les services de garde parmi les organismes sans but lucratif qu'une municipalité peut aider de diverses façons, entre autres, en leur accordant des subventions et en les exemptant des taxes foncières. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que l'aide des municipalités demeure limitée aux garderies sans but lucratif en vertu de la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (L.R.Q., ch. I-15, art. 1).

3.3.2 Implication des municipalités

Les corporations municipales peuvent bénéficier de subventions de l'O.S.G.E. lorsqu'elles détiennent un permis pour opérer une garderie ou une agence de garde en milieu familial. Malgré cela, seulement deux municipalités détiennent un permis de service de garde en garderie.

Par ailleurs, une enquête effectuée par l'O.S.G.E., en juin 1985, auprès des municipalités nous apprend que 45 municipalités (sur les 702 ayant répondu au questionnaire) ont fourni de l'aide à un service de garde sous différentes formes: loyer gratuit ou à prix modique, subvention, don de terrain ou vente assortie d'une subvention, aménagement et entretien de locaux ainsi que soutien technique et professionnel. Ce sont généralement les municipalités ayant un bassin important de population qui ont joué le plus grand rôle auprès des services de garde.

L'enquête de l'O.S.G.E. révèle également qu'en juin 1985, 27 municipalités offraient des services en halte-garderie et 80 en jardin d'enfants. La majorité des haltes-garderies recevait du support financier de la municipalité. Par ailleurs, plus de la moitié des 80 municipalités offrant des services en jardin d'enfants s'impliquaient relativement à la réglementation et au personnel, ou en ce qui a trait au soutien financier.

Certaines municipalités collaborent avec les commissions scolaires afin d'offrir des services complémentaires à la garde en milieu scolaire pour les enfants de 6 à 11 ans, par exemple en dispensant divers cours (dessin, waterpolo, photographie) ou par le prêt de locaux. Plusieurs municipalités interviennent également durant la période estivale en offrant aux enfants des activités de loisir; sans constituer nécessairement un service de garde complet, ces activités comblent néanmoins une partie des besoins de garde. Des recommandations sur la question de la garde estivale des enfants d'âge scolaire seront élaborées dans le rapport, l'une au chapitre 5, et l'autre au chapitre 6 au sujet du financement.

Généralement, les municipalités se sentent peu concernées par la garde des enfants. Elles le sont davantage par les activités de loisir s'adressant aux enfants. De plus, certaines municipalités peuvent

éprouver des réticences à s'impliquer dans les services de garde, parce que la clientèle des services ne résidera pas nécessairement sur leur territoire, contrairement à la clientèle d'autres services municipaux. De façon générale, il semble que les municipalités ne désirent pas s'engager plus directement dans les services de garde à moins que des sommes additionnelles ne leur soient transférées.

RECOMMANDATIONS

10. Tout en souhaitant que les municipalités interviennent davantage à l'intérieur du cadre légal actuel, le Comité recommande que le rôle des municipalités dans le développement et l'organisation des services de garde ne soit pas modifié dans la Loi sur les services de garde à l'enfance.

11. Le Comité recommande que les municipalités ne puissent plus refuser un permis à une garderie, en raison de la règlementation de zonage, sans avoir effectué au préalable une consultation de la population concernée. Il est entendu toutefois que les municipalités peuvent continuer d'accorder un permis sans consultation.

3.4 LES ORGANISMES DU RÉSEAU DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

3.4.1 Loi sur les services de garde à l'enfance

De par la Loi sur les services de garde à l'enfance, les établissements publics du réseau de la santé et des services sociaux peuvent agir à titre d'agence de service de garde en milieu familial, exercer tout pouvoir que l'O.S.G.E. les autorise à exercer, agir à titre de représentant régional de l'O.S.G.E. et finalement conclure des ententes avec l'Office en vue de l'exécution de la loi ou de ses règlements.

3.4.2 Implication des organismes

De façon concrète, certains organismes, principalement les CLSC, s'impliquent dans le domaine de la garde, en particulier, dans la mise sur pied ou le support auprès d'un service. Les départements de santé communautaire, les centres de services sociaux et la direction de la protection de la jeunesse interviennent également auprès des services de garde.

L'expertise des organismes du réseau de la santé et des services sociaux constitue pour les services de garde un atout précieux. Ainsi, dans le secteur de la santé, des infirmières, des médecins, des hygiénistes dentaires et des diététistes peuvent rencontrer les enfants et les responsables des services. Certaines garderies ont conclu des ententes de ce type avec les organismes de leur région. Également les services sociaux, qui jouent un rôle de premier plan pour les enfants en difficulté, recommandent parfois l'utilisation d'un service de garde, évitant ainsi un placement à plus long terme ou une détérioration de la situation pour les enfants en cause.

Le Comité a constaté différents types de collaboration entre les services de garde et les organismes du réseau de la santé et des services sociaux. Il reconnaît par ailleurs que ces collaborations sont très inégalement réparties sur le territoire, parce qu'elles sont faites en fonction des priorités des organismes et de leurs disponibilités budgétaires.

Conscient de la nécessité d'une collaboration entre les divers organismes intervenant auprès de la petite enfance, le Comité souhaite que les organismes du réseau de la santé et des services sociaux s'impliquent davantage auprès des services de garde.

RECOMMANDATIONS

12. Le Comité recommande que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'implique davantage dans l'implantation et le fonctionnement des services de garde via les organismes du réseau.

13. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. favorise l'instauration de mécanismes de collaboration entre les organismes du réseau de la santé et des services sociaux et les services de garde et plus précisément en ce qui concerne:
    - la santé (rencontre préventive ou curative);
    - les services sociaux (enfants en difficulté, prévention et dépistage des abus);
    - les besoins exprimés par le milieu (implantation et support à un service de garde).

CHAPITRE 4

LA QUALITÉ

4.1 LE CONCEPT DE QUALITÉ

Les premières revendications relatives aux services de garde ont davantage porté sur la quantité que sur la qualité. Toutefois, des recherches démontrant l'importance cruciale des expériences de vie du jeune enfant ont fait ressortir la nécessité de se doter de services de garde de qualité. Elles ont permis d'identifier des critères de qualité.

La réalité de chaque service de garde étant à la fois complexe, multidimensionnelle et variée, les critères de qualité qui définissent chaque milieu sont nombreux. Ils ont de plus une influence réciproque les uns sur les autres et aucun d'eux, pris isolément, n'est gage de qualité en soi.

On peut diviser les critères de qualité en critères objectifs et en critères subjectifs. Seuls les critères objectifs peuvent faire l'objet d'une norme, être inclus dans un règlement et contrôlés. Ils concernent principalement la formation du personnel, le nombre d'enfants par membre du personnel, l'hygiène, la salubrité, la sécurité ainsi que l'aménagement des locaux. L'État doit, comme législateur, jouer un rôle prépondérant à l'égard de ceux-ci. Parmi les critères subjectifs, on retrouve, entre autres, les facteurs suivants: climat affectif, contenu du programme éducatif et relations éducatrices-parents. Ces derniers critères étant plus difficilement quantifiables, les parents doivent exercer un rôle de premier plan afin de faire en sorte que les valeurs véhiculées soient compatibles avec les leurs.

Jusqu'à présent, seuls les services de garde en garderie ont été réglementés. Étant donné l'importance de la qualité dans les services de garde, il est urgent que les critères de qualité soient adaptés aux services de garde tant en milieu familial, en milieu scolaire, en jardin d'enfants qu'en halte-garderie. En conséquence, des règlements devraient être élaborés et mis en vigueur dans les plus brefs délais. Toutefois, ce chapitre traitera presque exclusivement des services de garde en garderie.

Dans le contexte des restrictions budgétaires actuelles, le Comité a dû faire des choix, sachant fort bien que toutes les améliorations souhaitées en regard de la qualité ne pourraient être réalisées. Le Comité a misé sur la compétence du personnel et sur le nombre d'enfants par membre du personnel. Il n'est toutefois pas sans réaliser les piètres conditions de travail des personnes oeuvrant dans les services de garde.

RECOMMANDATION

14. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. travaille en collaboration avec les intervenants du milieu en vue d'adapter les critères de qualité reconnus pour les services de garde à la garde en milieu familial, en milieu scolaire, en halte-garderie et en jardin d'enfants; qu'il élabore par la suite des règlements pour chacun de ces services de garde et qu'il les mette en vigueur dans les plus brefs délais.

4.2. LA FORMATION

Le Comité est convaincu que la qualité passe d'abord par la compétence du personnel des services de garde et que cette compétence ne peut être assurée sans une bonne formation. Cette formation devrait comprendre trois volets: formation académique, support technique et professionnel de l'O.S.G.E., et cours de perfectionnement continu.

4.2.1 La formation académique

. Le règlement sur les services de garde en garderie

L'article 9 du règlement sur les services de garde en garderie identifie les qualifications requises pour les membres du personnel qui sont affectés à la mise en application du programme d'activités auprès des enfants. Cet article doit entrer en vigueur en octobre 1988. Il exige qu'une éducatrice sur trois possède les qualifications prescrites. En raison du délai de cinq ans accordé aux garderies pour atteindre la conformité, il est opportun que l'article 9 soit mis en vigueur au moment prévu. Le Comité considère en effet qu'il est urgent que soit reconnue par règlement l'importance de la formation pour les éducatrices.

Malgré ce délai de cinq ans, le personnel de garde des régions éloignées rencontre des difficultés reliées à l'obtention d'une attestation en techniques d'éducation en services de garde. Ces difficultés sont causées par l'éloignement des maisons d'enseignement, ce qui entraîne pour ces personnes des coûts plus élevés que pour celles qui font l'aller-retour quotidien. Conséquemment, le Comité considère qu'un délai supplémentaire devrait être accordé aux garderies des régions éloignées qui auront fait la preuve qu'elles ont mis en place un plan d'action en vue de se rendre conformes à l'article 9.

La plupart des normes contenues au règlement sont minimales et l'exigence d'au moins une personne qualifiée sur trois ne fait pas exception. Dans cinq provinces canadiennes, la formation est d'ailleurs obligatoire pour tous les membres du personnel de garde. Considérant que la formation est l'élément majeur dans la recherche de la qualité et que toutes les éducatrices doivent appliquer le programme d'activités de la garderie, il y a lieu de se demander s'il est acceptable que seulement un groupe d'enfants sur trois profite de la compétence d'une éducatrice formée. Tout en reconnaissant le fait que les éducatrices formées et le personnel de direction peuvent jouer le rôle de personnes-ressources auprès des éducatrices non formées, le Comité considère que l'exigence d'une seule éducatrice formée sur trois n'est pas suffisante. Pour toutes ces raisons, il recommande qu'au moins un membre du personnel sur deux possède les qualifications requises.

Il n'y a actuellement aucune exigence en ce qui concerne la directrice ou la coordonnatrice d'une garderie. Il existe là une lacune qu'il faut combler. En effet, le personnel de direction devant à la fois diriger du personnel de garde et être responsable de l'administration de la garderie, il apparaît donc essentiel que celui-ci possède une formation pertinente reconnue, tel que prévu à l'article 9 du règlement sur les services de garde en garderie, et des connaissances administratives.

Des déficiences relatives à la gestion financière des garderies ont été maintes fois soulignées. Le fait d'exiger que le personnel de direction possède des connaissances en gestion et en administration aiderait à corriger certaines faiblesses. Ainsi, on ferait en sorte que chaque garderie dispose des compétences administratives d'au moins une personne.

. Le programme de techniques d'éducation en services de garde

Une douzaine de cégeps offrent cette formation. Certaines universités forment également des personnes qui travailleront dans les services de garde par le biais des programmes de formation des maîtres au niveau préscolaire et primaire.

En septembre 1986, les cégeps se sont concertés pour apporter des améliorations au programme de techniques d'éducation en services de garde. Le nouveau programme s'applique à l'échelle provinciale et s'adresse aux personnes désirant travailler auprès des enfants de 0 à 11 ans, particulièrement dans les services de garde.

Toutefois, étant donné la complexité des responsabilités assumées par les personnes oeuvrant auprès des enfants de 0 à 11 ans, étant donné également les apprentissages complémentaires inhérents à la tâche d'éducatrice, le Comité considère essentiel que les étudiantes puissent jouir d'une formation complète et voit d'un bon oeil qu'elles se spécialisent dans la garde de deux des trois niveaux d'âge auxquels s'adressent les services de garde (poupons, enfants d'âge préscolaire et enfants d'âge scolaire). De plus, des cours portant d'une part sur l'administration et la gestion d'un service de garde et d'autre part, sur les relations interpersonnelles entre adultes sont d'une importance fondamentale.

Le Comité pédagogique du programme de techniques d'éducation en services de garde pourrait jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne la définition des contenus de cours à offrir dans les cégeps. Toutefois, il serait bénéfique que l'O.S.G.E., qui, par ses agents de liaison, est au coeur des besoins vécus quotidiennement par les travailleuses des services de garde, soit associé aux travaux du Comité pédagogique. Ainsi, l'Office pourrait périodiquement organiser des ren-

contres de concertation avec le Comité pédagogique du programme de techniques d'éducation en services de garde et les universités afin de s'assurer que ces programmes tiennent toujours compte de l'évolution des besoins à travers tout le Québec.

4.2.2.Le support technique et professionnel de l'O.S.G.E.

De par la Loi sur les services de garde à l'enfance, l'O.S.G.E. est tenu d'offrir un soutien technique et professionnel aux services de garde. L'Office a confié ce rôle à ses agents de liaison. Les intervenants rencontrés ont souligné l'importance du support technique et professionnel de ces agents mais ont déploré le faible nombre de ces derniers.

L'augmentation du support technique et professionnel de l'O.S.G.E. devrait être autant qualitatif que quantitatif. C'est pourquoi le Comité recommande que l'Office s'assure non seulement que ses agents de liaison soient en nombre suffisant pour répondre aux besoins des services de garde mais aussi qu'ils bénéficient de moyens de perfectionnement qui les assurent d'une compétence propre à leurs responsabilités.

4.2.3 La formation continue

Nous entendons par formation continue des cours permettant le ressourcement des éducatrices travaillant auprès des enfants. Le perfectionnement continu est un volet essentiel permettant de maintenir et d'augmenter la compétence. L'O.S.G.E. devrait donc établir des ententes avec les intervenants concernés afin que soient élaborés des programmes de ressourcement. De plus, des fonds spécifiques pourraient être octroyés aux services de garde dans le but de défrayer le coût des cours et du personnel suppléant.

RECOMMANDATIONS

15. Le Comité recommande que la compétence du personnel des services de garde en garderie soit assurée par la formation académique, la formation continue et un support technique et professionnel accru de la part de l'O.S.G.E.

16. Le Comité recommande que l'article 9 du règlement sur les services de garde en garderie soit mis en vigueur tel que prévu en octobre 1988.

17. Le Comité recommande que les garderies situées en régions éloignées, qui ne se seront pas rendues conformes à l'article 9 du règlement sur les services de garde en garderie puissent bénéficier d'un délai supplémentaire à condition qu'elles aient déposé à l'O.S.G.E., avant octobre 1988, un plan de conformité.

18. Le Comité recommande que, cinq ans après la mise en vigueur de l'article 9 du règlement sur les services de garde en garderie, un membre sur deux du personnel de garde possède les qualifications prescrites.

19. Le Comité recommande que la directrice ou coordonnatrice d'une garderie possède obligatoirement les qualifications prescrites à l'article 9 ainsi que des connaissances administratives.

20. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. accroisse le support à la gestion et à l'administration qu'il offre présentement aux garderies.

21. Le Comité recommande que le DEC en techniques d'éducation en services de garde offre une formation incluant des cours propres à chacun des groupes d'âge auxquels s'adressent les services de garde (poupons, enfants d'âge préscolaire et enfants d'âge scolaire), les étudiantes devant se spécialiser pour deux de ces groupes d'âge.

22. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. organise périodiquement des rencontres de concertation avec le Comité pédagogique du programme de techniques d'éducation en services de garde et les universités en vue de s'assurer que ce programme tienne toujours compte de l'évolution des besoins à travers le Québec.

23. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. établisse des ententes avec des ressources communautaires et des maisons de formation (services d'éducation des adultes, cégeps, universités) afin que soient élaborés des programmes de ressourcement pour les travailleuses; qu'il reconnaisse tous les types adéquats de formation continue et qu'il octroie aux services de garde des fonds spécifiques pour défrayer les coûts inhérents à cette formation.

24. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. prenne des dispositions afin que ses agents de liaison bénéficient de moyens de perfectionnement qui les assurent d'une compétence propre à leurs responsabilités.

4.3. LES RATIOS ÉDUCATRICE-ENFANTS

4.3.1 Les services de garde en garderie

L'article 11 du règlement sur les services de garde en garderie statue sur le nombre d'enfants maximum qu'une éducatrice peut prendre en charge. Les ratios contenus à cet article constituent des normes minimales en ce qui concerne les enfants de trois ans et plus. Par contre, pour ce qui est des enfants de moins de trois ans, les ratios actuels ne permettent pas aux éducatrices d'accorder à chaque enfant l'attention dont il a besoin . Le Québec se classe d'ailleurs au dernier rang lorsqu'on compare ses ratios pour les moins de trois ans aux ratios en vigueur dans toutes les autres provinces du Canada.

Ce n'est toutefois pas sur la base de comparaisons interprovinciales mais plutôt sur des critères de qualité provenant de recherches évaluatives que le Comité se fonde pour recommander une baisse des ratios pour les enfants de moins de trois ans.

La vulnérabilité propre des enfants de moins de trois et le besoin d'une présence adulte régulière et stable imposent une très grande disponibilité de la part des éducatrices. Cette disponibilité dépasse amplement le caractère de garde puisqu'il est maintenant irréfutable que les premières années de vie sont celles où l'enfant fait le plus grand nombre d'apprentissages intellectuels, moteurs, sociaux et émotifs, lesquels auront une influence capitale dans le développement de sa personnalité. De plus, les différents aspects liés à la santé, à la protection et à la croissance physique des jeunes enfants en collectivité exigent une attention professionnelle qui ne peut s'improviser.

Il apparaît donc que, pour que soient dispensés des services de qualité, il faut non seulement s'assurer de la compétence des éducatrices mais également l'assortir d'une baisse de ratio pour atteindre un ratio 1/4 pour les poupons et un ratio 1/6 pour les enfants de 18 à 35 mois. Il faut souligner que le libellé de la loi en matière de ratio est basé sur le nombre d'enfants présents dans le groupe et non sur le nombre d'inscriptions, ce qui peut entraîner des abus quant au respect des ratios.

Actuellement, les ratios en vigueur dans les garderies et dans les services de garde en milieu scolaire (niveaux maternelle et primaire)diffèrent. Il serait important que l'éventuel règlement sur les services de garde en milieu scolaire corrige cet état de fait.

D'autre part, le règlement sur les services de garde en garderie ne contient aucune norme quant à la taille du groupe alors que cette dernière est considérée comme l'un des deux principaux facteurs qui détermine la qualité, l'autre étant la formation du personnel. Plusieurs provinces ont d'ailleurs prévu des normes à cet effet. Quoique le Comité souscrive à l'importance de la taille du groupe, il n'inclut cependant pas de recommandation spécifique à ce sujet parce qu'il est conscient que les garderies viennent à peine de modifier leurs locaux ou de réaménager dans de nouveaux locaux afin de se rendre conformes à la section IV du règlement sur les services de garde en garderie relative à l'aménagement des locaux. Il s'avère néanmoins contre-indiqué de regrouper plus de deux groupes d'enfants ensemble, particulièrement dans le cas des groupes dont le ratio est de 1/8 ou plus, notamment à cause du bruit et du trop grand nombre d'interactions. L'O.S.G.E. devrait donc sensibiliser les garderies à cette question afin qu'elles évitent, si possible, de regrouper plus de deux éducatrices et leurs groupes d'enfants dans une même salle.

4.3.2 Les services de garde en milieu familial

Dans sa définition des services de garde en milieu familial, la Loi sur les services de garde à l'enfance limite à quatre le nombre d'enfants qu'une responsable de garde en milieu familial peut recevoir. Tout en souscrivant au maintien du ratio 1/4 contenu à la loi quel que soit l'âge des enfants gardés, le Comité recommande que seulement les enfants de niveau préscolaire de la responsable de garde soient pris en compte dans le calcul du ratio, comme le souhaite d'ailleurs l'O.S.G.E. Il estime de plus qu'il faut veiller à ce que la garde en milieu familial reconnu ne devienne pas moins rémunératrice qu'elle ne l'est actuellement. On risquerait en effet de rendre quasi irréalisable le recrutement de nouvelles responsables de garde.

De plus, afin de tendre vers un contrôle de la qualité de toute la garde effectuée en milieu familial, le Comité estime que l'O.S.G.E. devrait établir un système qui inciterait les gardiennes à s'enregistrer. Il considère, en effet, comme un problème sérieux le fait que la qualité dans les services de garde ne soit pas suffisamment contrôlée; environ 85% des enfants sont actuellement gardés en milieu familial non reconnu.

RECOMMANDATIONS

25. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. accentue l'importance qu'il accorde à la garde en milieu familial en privilégiant des études et des expériences en vue d'identifier des facteurs d'amélioration de ce mode de garde.

26. La garde en milieu familial non reconnu répondant actuellement à environ 85% des besoins de garde, le Comité recommande que l'O.S.G.E recherche des moyens susceptibles de favoriser

l'émission de permis aux personnes effectuant de la garde en milieu familial afin d'obtenir un meilleur contrôle de la qualité de la garde au Québec.

RECOMMANDATION

27. Le Comité recommande que l'article 11 du règlement sur les services de garde en garderie soit modifié afin que le nombre d'enfants par membre du personnel de garde ne dépasse pas:

1. 4 enfants présents et âgés de 17 mois et moins;
2. 6 enfants présents et âgés de 18 à 35 mois;
3. 8 enfants présents et âgés de 3 et 4 ans;
4. 10 enfants présents et âgés de 5 et 6 ans qui ne fréquentent pas la maternelle;
5. 15 enfants présents et âgés de 5 ans et plus fréquentant la maternelle ou le primaire.

4.4 LE CONTROLE DE LA QUALITÉ

Il n'est pas suffisant que l'O.S.G.E établisse des normes pour s'assurer de la qualité des services de garde, encore faut-il qu'il voit à ce que celles-ci soient respectées. Pour assurer le contrôle de la qualité, l'Office a mis sur pied un service chargé de l'inspection et du traitement des plaintes.

En 1986-1987, seulement 390 visites d'inspection ont été effectuées alors qu'on dénombrait 731 garderies au 31 mars 1987. A ce rythme, il semble que chaque garderie ne peut être visitée qu'une fois tous les deux ans. Cela est nettement insuffisant. Il est donc urgent d'aug-

menter le nombre de visites afin que chaque garderie soit visitée au moins une fois par année et d'engager un nombre d'inspecteurs en conséquence.

Il y aurait proportionnellement beaucoup plus de plaintes à l'endroit des garderies à but lucratif qu'à l'endroit des garderies sans but lucratif . La recommandation du Comité de ne plus émettre de permis à d'éventuelles garderies à but lucratif devrait donc avoir un impact positif sur la qualité des services en général.

Le Comité s'est interrogé à savoir s'il ne serait pas plus efficace de confier l'inspection des services de garde aux municipalités puisqu'elles sont géographiquement plus près de ceux-ci et parce qu'elles possèdent déjà une telle expertise en raison de leurs propres responsabilités. Il souhaite donc que l'O.S.G.E. entreprenne des démarches auprès des municipalités afin de vérifier cette possibilité.

RECOMMANDATIONS

28. Le Comité recommande que le contrôle de la qualité soit amélioré dans les garderies et qu'il soit étendu à tous les modes de garde dès qu'ils seront réglementés.

29. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. entreprenne des démarches auprès des municipalités afin de vérifier la possibilité de partager avec elles, avec transfert des enveloppes budgétaires afférentes, la responsabilité du contrôle de la qualité objective (réglementaire) dans les services de garde situés sur leur territoire.

CHAPITRE 5

LE RÉSEAU DES SERVICES DE GARDE

La Loi sur les services de garde à l'enfance donne à l'O.S.G.E. le mandat de promouvoir le développement harmonieux des services de garde. Cette loi repose sur une ouverture et une souplesse permettant la mise sur pied d'une variété de modes de garde et cela, grâce à l'implication de différents intervenants. Le Comité reconnaît cette richesse de la loi et considère essentiel de la conserver.

Tel qu'énoncé dans ses orientations générales, le Comité rappelle que les services de garde sont des services à la famille et qu'ils doivent répondre autant aux besoins des parents qu'aux besoins des enfants. Pour ce faire, des services de garde diversifiés doivent être offerts. Ils doivent bien sûr être de qualité. De plus, le Comité considère que l'État doit soutenir le réseau par le biais de l'O.S.G.E. et enfin, s'impliquer financièrement par des programmes de subventions.

Reprenant l'opinion de tous les intervenants qu'il a rencontrés, le Comité n'est toutefois pas en faveur de développer et de diversifier le réseau sans consacrer des efforts et des sommes d'argent additionnels à sa consolidation. Cette consolidation comprend pour le Comité deux volets, à savoir la stabilité financière du réseau et l'amélioration de la qualité des services.

5.1 LA CLIENTELE DES SERVICES DE GARDE ET LA LOI

Par les définitions des services de garde contenues dans la Loi sur les services de garde à l'enfance, le législateur a voulu préciser les types de fréquentation propres à chacun des modes de garde. Cette

question fut abordée sous deux aspects: d'une part, en fonction de la présence de l'enfant et d'autre part, relativement aux heures d'ouverture des services, l'objectif étant que chaque mode de garde puisse recevoir des enfants ayant le même type de fréquentation.

Ainsi, il y aurait lieu de préciser les termes "garde occasionnelle" et "garde régulière" qui apparaissent dans ces définitions afin d'éviter, par exemple, qu'un enfant soit gardé dans une halte-garderie plusieurs jours par semaine. En effet, ce type de service n'est soumis qu'à une obligation de garde alors que tous les autres services de garde sont en plus soumis à une obligation de développement de l'enfant. Le Comité souhaite d'ailleurs que les haltes-garderies, même si elles ne reçoivent les enfants que sur une base ponctuelle, soient obligées de proposer des activités adaptées à l'âge des enfants gardés et de disposer d'équipements adéquats.

Le fait de recevoir des enfants de façon sporadique dans des services où d'autres enfants sont gardés à plein temps peut avoir pour effet que ces derniers ne reçoivent pas toute l'attention requise à leur type de fréquentation. D'un autre côté, il est mentionné que les enfants reçus de façon occasionnelle ou à temps partiel dans des services que la majorité des enfants fréquentent à temps plein, vivent des problèmes reliés à leur méconnaissance du groupe et des activités coutumières. Il apparaît important ici de distinguer la clientèle des garderies de celle des haltes-garderies en se basant sur le type de fréquentation et cela, afin de favoriser autant que possible la constitution de groupes stables. Dans le cas des jardins d'enfants que les enfants fréquentent seulement quelques heures par semaine, la notion de "groupe stable" est également importante. Il serait impératif que la loi soit plus précise à ce sujet.

Quoiqu'il existe un danger à proposer des définitions qui soient trop restrictives, le Comité a tout de même choisi de limiter, à titre indicatif toutefois, à un nombre d'heures l'utilisation maximale en halte-garderie et l'utilisation minimale en garderie.Il est certain que de telles limites pourront restreindre l'accès de certains enfants à ces modes de garde. D'autres modes pourront cependant pallier à cette lacune.

Ainsi, la garde en milieu familial pourrait, si on en assouplissait la définition, répondre à des besoins plus diversifiés qu'elle ne le fait présentement. Cette souplesse demeure toutefois limitée par les préférences des responsables de garde en milieu familial quant à la clientèle qu'elles souhaitent accueillir.

Finalement, l'article 32 de la Loi sur les services de garde à l'enfance limite actuellement l'ouverture des services de garde en milieu scolaire aux jours de classe. Étant donné l'interprétation restrictive pouvant être donnée au terme "jours de classe", il y aurait lieu de s'assurer que les services de garde en milieu scolaire soient disponibles également au cours des journées pédagogiques, des semaines de relâche et des périodes de Pâques et de Noël.

RECOMMANDATION

30. Le Comité recommande que les définitions suivantes remplacent les définitions actuelles contenues dans la Loi sur les services de garde à l'enfance:

    Service de garde en garderie:

    Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants pour un minimum de huit heures par semaine (à titre indicatif seulement) et pour des périodes n'excédant pas 24 heures consécutives.

Service de garde en milieu familial:

Un service de garde fourni par une personne physique, contre rémunération, dans une résidence privée où elle reçoit au plus quatre enfants n'incluant que ses enfants de niveau préscolaire reçus dans cette résidence privée, ou si elle est assistée d'une autre personne adulte, au plus neuf enfants n'incluant que les enfants de niveau préscolaire de ces deux personnes reçus dans cette résidence privée.

Service de garde en halte-garderie:

Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants pour un maximum de huit heures par semaine (à titre indicatif seulement).

Service de garde en jardin d'enfants:

Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de 2 à 5 ans, constituant un groupe stable qui doit arriver et repartir aux mêmes heures, pour une période d'au plus trois heures par jour.

31. Le Comité recommande que les services de garde en milieu scolaire soient prévus non seulement pour les jours de classe mais aussi pour la semaine de relâche, les journées pédagogiques, les vacances de Noël et de Pâques.

5.2 RÉPARTITION DE LA CLIENTELE DANS LES DIVERS MODES DE GARDE

Les statistiques que nous possédons sont partielles. En effet, l'O.S.G.E. ne possède de données rigoureuses que pour les services de garde pour lesquels il émet un permis. Jusqu'ici ce n'est le fait que des garderies et des agences de garde en milieu familial.

. Les services de garde en garderie

Au 31 mars 1987, il existait au Québec 36 264 places dans 731 garderies détenant un permis de l'O.S.G.E. dont 191 à but lucratif, 28 sans but lucratif non subventionnées et 512 sans but lucratif subventionnées. Quoique la loi permette que les garderies reçoivent des enfants de 0 à 11 ans, elles n'admettent en général que les enfants de 0 à 5 ans. Des 731 garderies existantes, une centaine sont situées en milieu de travail ou d'étude. Au cours de la dernière année, 3 587 nouvelles places ont été développées dont plus de la moitié dans des garderies à but lucratif.

. Les services de garde en milieu familial

Au 31 mars 1987, il existait au Québec 55 agences de services de garde en milieu familial comprenant 3 860 places reconnues. Seulement huit agences ont vu le jour au cours de la dernière année. Il y aurait sûrement lieu pour l'Office de vérifier s'il existe des entraves au développement des agences et, si c'est le cas, de remédier à la situation.

Quant à la garde en milieu familial non reconnu et à la garde au domicile de l'enfant, elles répondent aux besoins d'environ 85% des enfants actuellement gardés au Québec. Nous ne possédons pas d'information sur ces deux derniers modes de garde. Toutefois, compte tenu de la faible utilisation des déductions pour frais de garde par les parents de jeunes enfants, on peut présumer que ce travail est le plus souvent non déclaré.

. Les services de garde en halte-garderie et en jardin d'enfants

L'article 6 de la Loi sur les services de garde à l'enfance n'étant pas promulgué, l'O.S.G.E. n'émet pas encore de permis pour des services de garde en halte-garderie. Il estimait toutefois à 131 le nombre de haltes-garderies au Québec en mars 1987. On peut penser que leur nombre réel dépasse ce chiffre, étant donné la multiplicité d'endroits où on peut les retrouver (hôpitaux, CLSC, centres commerciaux, centres de loisir).

De la même façon, l'Office ne peut émettre de permis pour des services de garde en jardin d'enfants puisque l'article 5 de la loi n'a pas encore été promulgué. L'O.S.G.E. évaluait à environ 237 le nombre de jardins d'enfants au Québec en mars 1987. La loi prévoit que ce service s'adresse aux enfants de 2 à 5 ans. En réalité, la clientèle est plutôt âgée de 3 à 5 ans.

Ayant déjà souligné la richesse de la loi, le Comité déplore que les articles se référant à deux des cinq modes de garde reconnus n'aient pas encore été promulgués. Il souhaite en effet que toutes les possibilités de développement, tel que le permet la loi, soient exploitées, et pour ce faire, recommande la promulgation des articles 5 et 6. Les haltes-garderies et les jardins d'enfants, bien que répondant difficilement aux besoins de garde réguliers de parents actifs, conviennent par contre pour d'autres types de besoins et sont, dans cette perspective, tout aussi nécessaires.

. Les services de garde en milieu scolaire

Au 31 mars 1987, il existait des services de garde en milieu scolaire dans 428 écoles relevant de 82 commissions scolaires et ayant une capacité de 18 301 places.

. Le nombre de places reconnues existantes

Si l'on ne retient que les places reconnues existantes au 31 mars 1987, on obtient un total de 58 425 places se répartissant ainsi: 36 264 places en garderie, 3 860 places en milieu familial et 18 301 en milieu scolaire.

5.3 DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DES SERVICES DE GARDE

5.3.1 Besoins et préférences relativement aux services de garde

Au 31 mars 1986, on comptait au Québec 1 093 481 enfants de 0 à 11 ans ainsi répartis: 259 030 enfants de 0 à 2 ans, 182 087 enfants de 3 et 4 ans, 95 341 enfants de 5 ans et 557 023 enfants de 6 à 11 ans.

Sans prétendre que tous les parents d'enfants de 0 à 11 ans et tous les enfants de 0 à 11 ans ont des besoins quotidiens de garde, rappelons que le nombre de places reconnues au 31 mars 1987 n'atteignait que 58 425 places alors que l'on comptait au Québec plus d'un million d'enfants de 0 à 11 ans.

Afin de déterminer le nombre de places nécessaires en services de garde reconnus, le Comité s'est appuyé sur les hypothèses suivantes. Il a d'abord retenu un taux de 60% concernant la participation des mères au marché du travail ou aux études. A l'instar de l'O.S.G.E., le Comité a de plus pris pour acquis que chaque enfant nécessite seulement les trois-quarts d'une place. On parle alors d'un minimum de 657 000 enfants de 0 à 11 ans ayant des besoins de garde et nécessitant au moins 493 000 places.

Les services de garde étant diversifiés au Québec, le Comité s'est servi des sondages de 1982 et de 1986, effectués à la demande de l'O.S.G.E., sur les préférences des parents quant à l'utilisation de modes de garde, afin de déterminer la répartition des besoins selon les différents services de garde.

Le sondage effectué en 1986 sur les préférences des parents révélait qu'environ 36% des parents des enfants de 0 à 5 ans préféraient les services de garde en garderie, ce pourcentage passant de 13,5% à 55% à mesure que l'enfant prend de l'âge. Il faudrait plus de 80 000 places en garderie pour répondre à cette demande alors qu'il n'en existait au 31 mars 1987 que 36 264; 44 000 nouvelles places seraient donc nécessaires.

Les chiffres que nous avançons relativement aux besoins de nouvelles places ne sont pas exhaustifs car ils ne tiennent compte que des seuls besoins des parents actifs (c'est-à-dire travaillant à l'extérieur du foyer, étant à la recherche d'un emploi, en activité de réinsertion ou aux études). Les estimations ne doivent donc être considérées qu'à titre indicatif.

Ce même sondage révèle que près de 8% des parents des enfants de 0 à 5 ans préfèrent la garde en milieu familial dans un autre domicile. Cela représente environ 17 500 places lorsqu'on ne retient que les besoins de garde pour les parents actifs. Au 31 mars 1987, il n'en existait que 3 860. Il existe un manque à combler de 14 000 places.

Comme ces sondages ne concernaient que les enfants de 0 à 5 ans et qu'ils se limitaient à certains modes de garde (garderie, garde en milieu familial et garde au domicile de l'enfant) nous ne possédions aucune étude sur laquelle fonder nos estimations pour les préférences des parents quant à la garde des enfants fréquentant l'école au niveau de la maternelle et du primaire.Il en a été de même pour les services de garde en halte-garderie et en jardin d'enfants.

Quant au milieu scolaire, le nombre de places (évaluées à 18 301 au 31 mars 1987) répond présentement à 7% de la demande provenant des parents actifs. Avec un si faible pourcentage de réponse, le Comité considère qu'on peut développer 50 000 places sans crainte de constituer un surplus de places par rapport aux préférences des parents.

Le Comité reconnaît qu'il y a insuffisance du nombre de places reconnues et cela dans tous les types de services de garde. Il considère donc urgent que soient développées, au cours des trois prochaines années, 50% des places nouvelles jugées nécessaires.

5.3.2 Facteurs à considérer dans le développement du réseau

Le Comité est toutefois conscient que certains facteurs peuvent changer au cours des années. A titre d'exemple, le taux de participation des femmes au marché du travail pourrait continuer d'augmenter et la répartition des préférences des parents pour les différents modes de garde pourrait se modifier. Le Comité croit cependant que malgré une légère baisse du taux de fécondité, le Québec ne risque pas à court et à moyen terme de se retrouver avec un surplus de places en services de garde reconnus. A court terme, en effet, l'on ne prévoit pas une baisse notable du nombre d'enfants de 0 à 11 ans. De plus, le Comité croit qu'avec le temps une majorité de parents opteront pour les services de garde reconnus, entre autres, à cause du contrôle de la qualité s'y effectuant.

Reconnaissant donc que les préférences actuelles en regard des différents modes de garde peuvent évoluer au cours des années, le Comité recommande que l'O.S.G.E. effectue régulièrement des sondages en vue de déterminer les préférences des parents pour la garde des enfants de 0 à 11 ans et cela, en regard de chacun des modes de garde contenus à la Loi sur les services de garde à l'enfance. L'Office pourrait alors ajuster son plan de développement en fonction des préférences des familles ayant des enfants de 0 à 11 ans.

Par ailleurs, il peut s'effectuer un certain déplacement de la demande en services de garde d'un quartier à un autre, du centre-ville vers la banlieue et vice versa. Par exemple, la période où un enfant fréquente un service de garde préscolaire n'est, en effet, que de cinq ans alors que de jeunes familles vivent une quinzaine voire même une vingtaine d'années dans le même quartier. L'O.S.G.E. devrait donc tenir compte de cette dynamique lorsqu'il émet un permis pour l'implantation d'un service de garde.

Il ne suffit pas que le gouvernement connaisse les besoins et les préférences et débloque des fonds permettant l'ouverture de nouvelles places pour que le développement se réalise. En effet, le développement des services de garde au Québec reposant presqu'exclusivement sur l'initiative privée, le gouvernement doit s'assurer que l'implantation des services puisse être réalisée dans tous les milieux. Des études soulignent que certains milieux sont moins propices que d'autres à générer de telles initiatives, par exemple les milieux défavorisés et les milieux où se retrouvent une concentration de diverses communautés culturelles. Les difficultés de communication et les problèmes rencontrés au cours des longs processus administratifs seraient les principaux facteurs de cette situation. Pour ces milieux, le Comité souhaite que l'O.S.G.E. recherche des formules lui permettant de se substituer à l'initiative privée, du moins sur le plan de l'implantation et d'apporter, par la suite, un soutien technique et professionnel plus grand aux garderies implantées.

On peut identifier une autre entrave au développement des garderies. L'O.S.G.E. estime en effet que le processus d'implantation d'une garderie sans but lucratif subventionnée prend actuellement de 12 à 18 mois. Afin d'inciter plus de parents à entreprendre des démarches en vue de l'ouverture de nouvelles garderies, l'O.S.G.E. devrait rechercher des solutions pour réduire ces longs délais. Le Comité ne réfère évidemment pas ici aux délais occasionnés par un manque de budget à l'O.S.G.E.

Il apparaît de plus que la répartition des places dans les différents modes de services de garde reconnus est inégale d'une région à l'autre ainsi qu'entre les milieux urbains et les milieux ruraux. Ainsi, selon le Comité conjoint O.S.G.E., M.A.M.[1], U.M.Q.[2], il y aurait relativement près de 4 fois plus de places en garderies dans la région du Montréal-Métropolitain (6A) que dans la région du Bas St-Laurent-Gaspésie. Dans la planification du développement des services de garde, l'O.S.G.E. devrait favoriser les secteurs ou les régions où l'insuffisance des services reconnus est plus marquée et ceci, afin d'atteindre une répartition plus équitable de ces services sur le territoire du Québec.

Il semble enfin que, malgré sa souplesse, la Loi sur les services de garde à l'enfance ne permette pas l'implantation de services de garde autres que les cinq modes qu'elle reconnaît actuellement. Le Comité

---

1. Ministère des Affaires municipales
2. Union des municipalités du Québec

est d'avis toutefois que l'O.S.G.E. devrait utiliser son pouvoir d'innovation et évaluer à l'aide de projets-pilotes, différentes formules susceptibles de mieux répondre à certains besoins de garde actuellement délaissés ou à certaines contraintes socio-économiques. Le Comité est particulièrement sensible aux avenues nouvelles que pourraient offrir des formules de centres intégrés.

Une étude de l'O.S.G.E., datant de mars 1986, a présenté trois définitions possibles d'un centre intégré. Premièrement, un centre intégré pourrait être un lieu où sont reçus des enfants de moins de 12 ans pour des périodes n'excédant pas 24 heures mais où le nombre d'heures de fréquentation peut varier d'une journée à l'autre et d'une semaine à l'autre. Deuxièmement, un centre intégré pourrait être un service administratif qui coordonne des services de garde en garderie, en milieu familial, en milieu scolaire et éventuellement en halte-garderie et en jardin d'enfants et qui, de plus, oriente la clientèle vers le service qui lui conviendrait le mieux. Enfin une troisième avenue serait qu'un centre intégré soit un centre de services communautaires qui regroupe des services de garde, des services de loisir, des services médicaux et des services sociaux offerts aux enfants et aux parents.

RECOMMANDATIONS

32. Dans le but de favoriser la diversité des modes de services de garde et de répondre aux besoins des familles, le Comité recommande que les articles 5 et 6 de la Loi sur les services de garde à l'enfance soient promulgués.

33. Le Comité considère qu'il est urgent que l'O.S.G.E. développe, dans le cadre d'un plan triennal débutant en 1988, 50% des places nécessaires afin de répondre aux besoins et aux préférences actuels des familles. Aussi, le Comité recommande que l'O.S.G.E. développe au moins 22 000 nouvelles places en garderie, 7 000 en milieu familial reconnu et 25 000 en milieu scolaire, et qu'à cette fin, le gouvernement débloque les fonds nécessaires.

34. Le Comité recommande qu'avant d'arrêter le prochain plan triennal débutant en 1991, l'O.S.G.E. effectue une nouvelle évaluation des besoins et des préférence des parents pour les enfants de 0 à 11 ans afin de vérifier si les tendances actuelles persistent.

35. Le Comité recommande que, dans l'élaboration de ses plans triennaux, l'O.S.G.E. identifie tant les zones de saturation que les zones où la demande n'émerge pas malgré les besoins ressentis et accorde la priorité au développement de services de garde dans les secteurs où l'insuffisance de services reconnus est plus marquée.

36. Considérant que le développement des services de garde en garderie relève de l'iniative privée, que le processus d'implantation prend actuellement entre 12 et 18 mois, le Comité recommande que l'O.S.G.E:

    - allège les modalités administratives reliées à l'implantation;

- développe des outils permettant aux groupes promoteurs d'obtenir plus rapidement du financement des institutions prêteuses;
- effectue des tournées de sensibilisation auprès des institutions prêteuses afin qu'elles considèrent et traitent les garderies comme des PME (petites et moyennes entreprises).

37. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. supplée à l'absence de ressources du milieu pour l'implantation de services de garde dans les milieux défavorisés et les milieux où se retrouvent une concentration de diverses communautés culturelles et apporte par la suite un soutien technique et professionnel plus grand aux garderies implantées.

38. En vue d'une meilleure planification du développement, le Comité recommande que la Loi sur les services de garde à l'enfance soit modifiée de façon à accorder à l'O.S.G.E. le pouvoir de contrôler l'émission de permis à tous les requérants.

39. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. étudie différentes formules de centres intégrés et en fasse l'évaluation par l'implantation de projets-pilotes.

5.4. GARDERIES EN MILIEU DE TRAVAIL

Des sondages effectués en 1974 et en 1983 ont démontré qu'environ 30% des personnes interviewées préféraient la garderie en milieu de travail à la garderie de quartier. Au Québec, il n'existe qu'une centaine de garderies situées en milieu de travail, représentant environ 15% de toutes les garderies. La plupart d'entre elles ont été implantées dans le secteur para-public alors qu'une douzaine ont vu le jour dans le secteur privé.

La garderie en milieu de travail présente des avantages tant pour les employeurs que pour les employés. Pour les premiers, elle permet de réduire l'absentéisme et les retards au travail, facilite le recrutement du personnel et réduit le taux de roulement des employés. Ces avantages peuvent, de plus, entraîner une plus grande productivité. Il convient également de souligner qu'une entreprise privée qui subventionne une garderie pour ses employés peut déduire ces dépenses au même titre que d'autres dépenses.

Pour les employés, la garderie en milieu de travail permet de sauver du temps de transport, de profiter de services dont les heures d'ouverture correspondent aux heures de travail et de visiter l'enfant durant le jour. Elle peut aussi sécuriser les parents dont les enfants sont gardés à proximité du lieu de travail.

Il semble, par ailleurs, qu'employeurs et employés entretiennent certaines craintes face aux garderies en milieu de travail. D'une part, les employeurs craignent que l'existence d'une garderie puisse être considérée comme un droit acquis alors que les employés redoutent que les avantages consentis par les employeurs à l'égard de la garde des enfants soient imposables.

Le Comité est conscient que les entreprises des secteurs privé et para-public rencontrent certaines difficultés reliées aux locaux. Il peut arriver qu'une entreprise doive faire une dépense importante en vue de subventionner le coût des locaux d'une garderie, l'espace locatif en milieu de travail représentant souvent un coût plus élevé que celui d'une garderie de quartier.

La présence d'une garderie dans le secteur para-public peut également entraîner une perte de revenus pour les entreprises de ce secteur. Un hôpital ou une commission scolaire, qui loge une garderie perd des

locaux qui auraient pu être utilisés à des fins médicales ou de scolarisation. Ces entreprises perdent alors les subventions et revenus qui y sont associés.

Une autre entrave à l'implantation de garderies en milieu de travail est le délai qui s'écoule entre la demande et la délivrance d'un permis. Tel qu'il a déjà été mentionné, il peut s'écouler plus d'un an entre les deux et cela, même si des budgets sont disponibles à l'O.S.G.E. Une entreprise compétitive peut difficilement accepter de laisser un local inutilisé pendant plus d'un an en attendant la possible implantation d'une garderie.

Malgré les difficultés rencontrées lors de l'implantation de garderies en milieu de travail, le Comité favorise leur développement puisque celles-ci répondent aux besoins des travailleurs. Pour ce faire, le Comité souhaite que l'O.S.G.E. fasse connaître aux entreprises les avantages qu'elles peuvent actuellement en retirer. A moyen terme, il recommande de plus que dans le cas des fournisseurs comptant 500 employés et plus, le gouvernement alloue ses contrats à ceux qui abritent un service de garde ou qui peuvent en justifier l'inopportunité. Il reconnaît toutefois que le gouvernement doit assumer un rôle de chef de file en ce domaine. La politique de logement des garderies dans les édifices publics, qui a été adoptée en 1983, constituait un premier pas dans cette direction.

RECOMMANDATIONS

40. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. soutienne davantage les projets de garderies en milieu de travail.

41. Le Comité recommande de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu (fédéral et provincial) afin que les avantages consentis par les employeurs à l'égard de la garde des enfants ne soient pas considérés comme un avantage imposable pour les employés.

42. Le Comité recommande que les avantages qu'un employeur pourrait consentir à un service de garde ne soient pas considérés comme un droit acquis pour ses employés les utilisant.

43. Dans le cas des entreprises du secteur privé comptant cinq cents employés ou plus sur un même lieu de travail, le Comité recommande, qu'à plus long terme, le gouvernement réserve l'octroi de ses contrats à celles qui abritent un service de garde ou qui en ont prouvé l'inopportunité suite à une étude de faisabilité (obligation contractuelle).

44. Le Comité recommande que les secteurs public et para-public soient soumis aux mêmes normes que celles exigées du secteur privé lorsqu'au moins cinq cents employés travaillent sur un même lieu de travail.

5.5 BESOINS DE GARDE LAISSÉS SANS RÉPONSE PAR LES SERVICES RECONNUS

Les services de garde existants ne répondent pas à tous les besoins de garde. Nous pensons ici à la garde des poupons, à la garde estivale des enfants d'âge scolaire, à la garde des enfants malades, à la garde de soir et de fin de semaine ainsi qu'à la garde en milieu rural.

5.5.1 La garde des poupons

Peu de places poupons sont disponibles dans les services reconnus. En garderie, cela peut s'expliquer par les coûts additionnels qu'impliquent un ratio plus faible, une plus grande superficie des locaux et la nécessité de disposer d'équipements particuliers. Certaines personnes croient parfois que le milieu familial serait mieux indiqué pour recevoir des poupons. Toutefois, il semble qu'en milieu familial, il soit difficile pour une personne seule d'accepter plus d'un poupon, compte tenu de l'équipement nécessaire et de la difficulté de sortir seule avec plusieurs jeunes enfants. Il convient, par contre, de rappeler que les sondages effectués en 1982 et 1986 indiquent que les parents privilégient fortement la garde au domicile pour leurs poupons (près de 75%).

Le Comité souhaite que l'O.S.G.E. poursuive ses études en vue de trouver des solutions à la garde des poupons. De plus, le Comité recommande que le gouvernement envisage l'instauration d'un congé parental avec protection d'emploi, utilisé par l'un ou l'autre parent à la suite du congé de maternité. Ce congé constituerait une solution intéressante, tout en étant pour l'État une formule peu onéreuse. La mise en place d'un tel congé pourrait trouver place dans le cadre d'une politique familiale.

5.5.2 La garde estivale des enfants d'âge scolaire

La garde estivale des enfants d'âge scolaire constitue un problème important. D'une part, les commissions scolaires sont réticentes à maintenir en place du personnel et à assurer dans leurs locaux, souvent fermés l'été, le fonctionnement des service de garde. D'autre part, certaines municipalités, dont les plus populeuses, organisent

des activités de loisir pouvant être utilisées, à certains égards,comme services de garde. Bien souvent, les horaires ne couvrent pas toute la journée et les activités ne sont pas offertes durant toute la période estivale. Par surcroît, ce ne sont pas toutes les municipalités qui peuvent ou veulent s'impliquer.

Compte tenu du contexte actuel, le Comité recommande que l'O.S.G.E. favorise une collaboration et une concertation tripartite avec les commissions scolaires et les municipalités afin de trouver des solutions à la pénurie de services de garde pour les enfants d'âge scolaire durant la période estivale.

5.5.3. La garde des enfants malades

Les services de garde existants ne répondent pas à tous les besoins pour différentes raisons. Ainsi, aucune alternative n'est offerte à un enfant qui est ordinairement gardé dans un service de garde mais qui ne peut s'y rendre pour cause de maladie. Le Comité estime que l'instauration d'une banque de congés pour responsabilités parentales pourrait constituer une solution à ce problème de garde mais considère qu'une telle recommandation va au-delà de son mandat et s'insérerait mieux au sein d'une politique familiale.

5.5.4 La garde autre que de neuf à cinq

La garde de soir, la garde de fin de semaine, la garde des enfants dont les parents travaillent sur roulement trouvent également difficilement réponse dans le réseau actuel. Seul le milieu familial reconnu répond pour le moment à cette demande, à la condition bien entendu que les responsables de garde soient disponibles à de tels horaires.

5.5.5 Des besoins de garde imprévus

La maladie d'une gardienne à domicile laisse dépourvus les parents qui travaillent à l'extérieur . Il en est de même de la maladie d'un parent au foyer. Des ressources existent dans certains milieux afin de répondre à ces besoins de garde fortuits. Malheureusement, les personnes ayant besoin de ces services ne sont pas toujours au courant de leur existence. Il serait donc opportun d'informer la population en cette matière, notamment en créant des centres de référence où les différents services reconnus et non reconnus pourraient être enregistrés.

5.5.6 La garde en milieu rural

Les cinq types de services de garde, tels que définis dans la Loi sur les services de garde à l'enfance sont difficilement adaptables à toutes les situations. Le bassin de population du milieu rural, par exemple, n'est peut-être pas suffisamment grand pour fournir la clientèle nécessaire à l'implantation d'une garderie. Un centre intégré pourrait être une solution. Ainsi, on pourrait regrouper plusieurs types de services dans un même édifice ou sous une même administration.

La garde en milieu rural pose également certains problèmes, en particulier pour les parents travaillant sur la ferme; leurs besoins de garde sont plus intenses à certaines périodes. De plus, leurs besoins réguliers de garde peuvent débuter très tôt le matin et être intermittents au cours de la journée. Également, ces familles étant dispersées sur le territoire, des problèmes de transport se posent. A titre de solution, on pourrait envisager de nouvelles formules tel le modèle de maternelle-maison que le ministère de l'Éducation du Québec a mis sur pied il y a quelques années. Parmi d'autres solutions possibles, mentionnons un service de garde itinérant.

RECOMMANDATIONS

45. Le Comité recommande que l'O.S.G.E poursuive ses études en vue de trouver des solutions au problème de la garde des poupons, compte tenu que les parents préfèrent, dans la majorité des cas, la garde au domicile de l'enfant.

46. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. mette sur pied des tables de concertation regroupant les commissions scolaires et les municipalités afin de trouver des solutions aux problèmes de la garde estivale des enfants d'âge scolaire.

47. Le Comité recommande que des fonds spéciaux soient accordés à l'O.S.G.E. afin qu'il mette sur pied des projets-pilotes permettant de trouver des solutions aux besoins laissés sans réponse (garde des enfants malades, garde de soir, garde de fin de semaine et garde en milieu rural). Le Comité recommande que, pour ce faire, l'O.S.G.E. demande la collaboration des intervenants du milieu (CLSC, commissions scolaires et municipalités).

48. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. informe le public de toutes les ressources disponibles en services de garde reconnus et non reconnus, notamment par la création de centres de référence.

CHAPITRE 6

LE FINANCEMENT DES SERVICES DE GARDE ET L'AIDE AUX PARENTS

Le financement constitue généralement le nerf de la guerre. En effet, la majorité des recommandations du présent rapport demeureraient lettre morte sans financement adéquat. Le mandat donné au Comité requérait que soient proposées des recommandations à l'intérieur des présentes disponibilités budgétaires et fiscales. Cependant, s'il s'agissait de demeurer à l'intérieur du budget actuel de $88 millions de l'O.S.G.E., le Comité aurait préféré le statu quo. En effet, celui-ci se serait révélé, dans les circonstances, le choix le plus judicieux.

Le Comité a toutefois interprété son mandat de façon moins restrictive. Il a, en effet, considéré l'ensemble des sommes actuellement consenties à la garde, soit le total du budget de l'O.S.G.E. et des mesures de transfert et de taxation reliées à la garde (allocation de disponibilité et déduction pour frais de garde). S'il ne suggère pas de changement à la déduction pour frais de garde, le Comité recommande, par contre, de puiser à même l'allocation de disponibilité pour financer le réseau des services de garde. Cette mesure avait été mise sur pied en 1981 afin d'offrir aux mères au travail et au foyer une reconnaissance financière des coûts reliés à la garde de leurs enfants. Sans rejeter les objectifs poursuivis par ce programme, le Comité estime que les rares sommes disponibles devraient d'abord servir à la consolidation et au développement d'un réseau de services de garde de qualité, réseau bénéfique à la fois aux parents et aux enfants.

Considérant toutefois que le nombre de places poupons dans le réseau reconnu est actuellement fort limité et que de plus les parents, dans une très forte proportion, préfèrent la garde à leur domicile pour les très jeunes enfants, l'allocation de disponibilité pourrait être maintenue pour le groupe des 0-2 ans.

Pour le Comité, le financement des services de garde s'inscrit dans la même perspective que l'ensemble du rapport, à savoir le développement d'un réseau de services de garde de qualité, financé à la fois par les parents et l'État. Le financement concrétise également le droit d'accès aux services de garde pour tous les enfants, sans toutefois être orienté vers la gratuité des services. Dans cette foulée, le Comité ne suggère pas de changements majeurs aux programmes actuels de l'O.S.G.E. Il continue de favoriser l'aide aux parents à faible revenu qui utilisent des services reconnus ainsi que les subventions directes aux services de garde.

Cette priorité au réseau ainsi que la réorientation des sommes allouées à l'allocation de disponiblité vont dans une direction contraire à celle privilégiée par le Comité parlementaire spécial sur la garde des enfants dont le rapport a été rendu public en avril dernier. Ce comité accorde la priorité du financement à l'aide aux parents, que ces derniers utilisent ou non un service de garde reconnu. De ce fait, il ne favorise pas le développement d'un réseau de services de garde.

RECOMMANDATIONS

49. Le Comité recommande que soit abolie l'allocation de disponibilité pour les enfants de 2 à 6 ans et que les sommes ainsi rendues disponibles soient utilisées pour consolider et développer le réseau.

6.1 LA CONSOLIDATION DU RÉSEAU DES SERVICES DE GARDE

La nécessité de consolider le réseau des services de garde a été exprimée à maintes reprises par les divers intervenants rencontrés par le Comité. Le Comité également est convaincu de l'importance de

consolider les services existants, d'une part, pour améliorer la qualité et d'autre part, pour permettre le développement de nouveaux services sur une base plus solide.

Le Comité estime que le coût de la consolidation des services de garde devra être principalement assumé par l'État, étant donné sa responsabilité à l'égard de la qualité des services et le fait que les parents ne peuvent défrayer de coûts additionnels. Toutefois, dans le but de favoriser la participation financière des entreprises et des particuliers, le Comité souhaite que les lois de l'impôt fédéral et provincial soient modifiées de façon à ce que puissent être déduits les dons aux services de garde reconnus. De tels changements offriraient aux services de garde un plus large éventail de sources de revenu. Ces déductions seraient aussi susceptibles de favoriser l'implication de nouveaux partenaires dans le domaine de la garde des enfants.

6.1.1 Les garderies

L'objectif premier, en termes de consolidation, consiste en une amélioration de la compétence des éducatrices et en une réévaluation des ratios éducatrice - enfants.

Lorsqu'il a été question précédemment de la compétence des éducatrices, l'accent a été mis sur la formation. Toutefois, on constate actuellement que, bien qu'une importante proportion d'éducatrices aient une formation de niveau collégial, leurs conditions de travail sont inférieures à celles de personnes ayant une formation équivalente. En effet, la rémunération des éducatrices est bien en deçà de ce qui apparaît équitable, considérant les qualifications exigées.

Le Comité souhaite que la compétence des éducatrices soit reconnue, notamment par l'amélioration de leurs conditions de travail. Il reconnaît cependant que le gouvernement ne peut agir directement sur les conditions de travail du personnel des garderies. Il recommande toutefois que la subvention de fonctionnement aux garderies soit augmentée de 1,00$ par jour par enfant, en espérant fortement que les garderies, une fois qu'elles auront répondu à leurs besoins les plus urgents, affecteront cette subvention additionnelle à l'amélioration des conditions de travail de leur personnel.

L'autre amélioration, en termes de consolidation dans les garderies, réfère aux baisses de ratios pour les enfants de moins de 3 ans. Ces modifications aux ratios auront pour effet d'augmenter de façon substantielle les coûts d'opération des garderies accueillant ces jeunes enfants. Le Comité estime que les parents ne peuvent cependant absorber des tarifs encore plus élevés et qu'en conséquence, des subventions gouvernementales devraient être accordées dans le but de compenser la totalité des coûts supplémentaires afférents aux changements de ratios.

Le Comité se rend compte aussi que des aménagements en termes d'espaces devront possiblement être effectués en relation avec ces baisses de ratios. Les garderies devraient conséquemment être aidées financièrement si elles devaient faire face à de nouvelles dépenses d'aménagement.

6.1.2 La garde en milieu familial

Les agences recoivent une subvention de 2,50$ par jour par place. Ce montant se révèle tout juste suffisant pour permettre à l'agence d'offrir aux parents et aux responsables de garde des services de base.

Par ailleurs, l'agence assure à ses employées des salaires comparables à ceux des éducatrices de garderies. Compte tenu des tâches qu'elles effectuent (gestion, formation des responsables de garde, inspection, jumelage des parents et des responsables de garde), les travailleuses des agences, comme celles des garderies, sont sous-rémunérées.

Une augmentation de la subvention aux agences de 1,00$ par jour par place devrait donc assurer, en plus d'une amélioration de la qualité des services offerts, des meilleures conditions de travail aux employées des agences.

Quant aux responsables de garde en milieu familial, leur situation financière apparaît encore plus précaire que celles des autres travailleuses du réseau des services de garde. Commes elles sont des travailleuses autonomes, le Comité ne peut recommander que les agences leur versent des salaires plus élevés. Par contre, d'autres moyens pourraient sûrement être utilisés afin d'améliorer leurs conditions de travail. Des recherches devraient, selon le Comité, être faites dans ce sens.

En regard du programme d'exonération financière, les responsables de garde ne sont pas considérées comme toutes les autres travailleuses. En effet, une responsable de garde ne peut, pour ses propres enfants, bénéficier du programme d'exonération financière et ce, même lorsque son revenu familial le justifierait. Cette restriction, en plus de réduire les gains potentiels des responsables de garde, n'est pas de nature à inciter de nouvelles personnes à s'inscrire auprès d'une agence. Dans la mesure où l'on veut encourager la garde en milieu familial reconnu, cette exclusion est inopportune et devrait être abolie.

6.1.3 Les services de garde en milieu scolaire

Les constats précédents au sujet de la garde en milieu scolaire faisaient état d'interrogations quant aux problèmes vécus à la fois par les commissions scolaires et les écoles. Des recherches étaient donc suggérées pour tenter d'identifier les problèmes rencontrés et pour trouver des solutions, notamment financières, à ces problèmes. Dans ces conditions, il n'apparaît pas pertinent au Comité, à ce moment-ci, de suggérer que des modifications soient apportées au financement de ce mode de garde, bien qu'éventuellement de telles modifications pourront s'avérer nécessaires.

RECOMMANDATIONS

50. Le Comité recommande d'accorder la priorité à la consolidation du réseau des services de garde.

51. Le Comité recommande que les dons aux services de garde reconnus soient déductibles d'impôt et ce, tant à l'impôt des corporations qu'à l'impôt des particuliers.

52. Le Comité recommande d'augmenter la subvention de fonctionnement aux garderies de 1,00$ par jour par place.

53. Le Comité recommande que la subvention pour les poupons accordée aux garderies soit augmentée afin de compenser la diminution du ratio de 1 adulte-5 poupons à 1 adulte-4 poupons.

54. Le Comité recommande d'accorder aux garderies une subvention additionnelle à la subvention de fonctionnement pour les enfants de 18 à 35 mois afin de compenser la diminution du ratio de 1 adulte-8 enfants à 1 adulte-6 enfants.

55. Le Comité recommande qu'à moyen terme une subvention d'aménagement soit accordée si des ajustements d'espace sont requis par des garderies suite à l'application des nouveaux ratios.

56. Le Comité recommande d'augmenter la subvention de fonctionnement aux agences de garde en milieu familial de 1,00$ par jour par place.

57. Le Comité recommande que la responsable de garde en milieu familial, enregistrée auprès d'une agence reconnue par l'O.S.G.E., soit admissible au programme d'exonération financière.

6.2 LE DÉVELOPPEMENT DES SERVICES DE GARDE

Le Comité a jugé la consolidation prioritaire afin d'asseoir les services de garde sur des bases plus solides et aussi pour favoriser l'émergence de nouveaux services. Le Comité a recommandé au chapitre précédent que des budgets soient octroyés afin d'implanter de nouveaux services en garderie, en milieu familial et en milieu scolaire.

Les articles de la loi relatifs aux haltes-garderies et aux jardins d'enfants n'ayant pas encore été promulgués, l'O.S.G.E. a peu de données sur leurs coûts d'implantation et de fonctionnement. Afin d'en connaître davantage sur ces services de garde, des études devraient être effectuées; les résultats permettraient de savoir si l'État devrait s'impliquer dans le financement de ces services de garde et, le cas échéant, de quelle façon. Éventuellement des modifications législatives pourraient être effectuées, advenant que les nouvelles propositions financières ne soient pas permises par la loi.

Tel que mentionné précédemment, la garde estivale des enfants d'âge scolaire pose un problème. Le Comité a déjà recommandé que les intervenants en cause, soit l'O.S.G.E., les commissions scolaires et les municipalités se concertent afin de répondre aux besoins en cette matière. Dans le but de favoriser le développement de la garde estivale, le Comité considère qu'une subvention de fonctionnement, équivalente à la moitié de celle versée aux garderies, devrait être accordée aux organismes qui offrent ce service, à l'intérieur toutefois de critères fixés par l'O.S.G.E. Ces critères devraient avoir pour effet de reconnaître la diversité des services actuellement offerts (municipalités, Y.M.C.A. et autres organismes sans but lucratif) et de permettre le développement de nouveaux services.

RECOMMANDATIONS

58. Le Comité recommande que des études soient effectuées relativement aux coûts d'implantation et de fonctionnement des jardins d'enfants et des haltes-garderies, que des programmes de subventions soient élaborés en conséquence et s'il y a lieu, que la Loi sur les services de garde soit modifiée.

59. Le Comité recommande qu'une subvention de fonctionnement de 2,50$ par jour par place soit accordée durant la période estivale pour les enfants d'âge scolaire, que les services soient offerts par une municipalité, une commission scolaire ou tout autre organisme sans but lucratif.

6.3 L'AIDE AUX PARENTS

L'augmentation des subventions aux services de garde aura pour effet d'améliorer la qualité des services de garde sans que les parents aient à défrayer des tarifs plus élevés. En ce sens, les recommandations du Comité sont à l'avantage des parents.

Toutefois, ces subventions n'améliorent pas la situation financière des parents qui utilisent les services de garde reconnus. D'une part, la différence entre le tarif exigé par les services de garde et le montant maximum du programme d'exonération financière peut s'élever à 5,00$ ou 6,00$ par jour, ce qui constitue un facteur de plus en plus prohibitif à l'utilisation de ces services. D'autre part, le programme d'exonération financière ne rejoint pas les familles à revenu moyen, surtout les familles biparentales. De ce fait, les familles à revenu moyen utilisent de moins en moins les services de garde reconnus, perdant ainsi les avantages du réseau et des subventions qui y sont reliées.

Pour le Comité, il s'agit là d'une situation qui doit être modifiée. Le programme d'exonération financière doit donc être amélioré, d'une part en augmentant les niveaux de revenus permettant d'avoir accès à l'aide financière et d'autre part, en haussant le montant maximum d'aide financière quotidienne. Il est à noter que la hausse des plafonds donnant droit à l'exonération financière permettra d'améliorer le partage du financement avec le gouvernement fédéral (voir le point 6.4).

Le Comité propose aussi des changements sur le plan de l'admissibilité au programme d'exonération financière. Premièrement, les bénéficiaires d'aide sociale constituent une importante proportion des utilisateurs de services de garde reconnus. Sans nier les bienfaits que représente pour les parents inactifs et leur enfants l'accès aux services de garde, le Comité estime que les contraintes budgétaires actuelles et le manque de places dans les services reconnus doivent conduire à un changement d'orientation, toutefois seulement à court terme. Dans le but de concentrer les ressources financières disponibles vers les parents actifs, le Comité recommande que les bénéficiaires d'aide

sociale n'aient accès au programme d'exonération financière que sur recommandation d'un agent d'aide sociale ou d'un intervenant du réseau de la santé et des services sociaux. Les utilisateurs actuels conserveraient bien sûr leurs droits acquis.

Deuxièment, les parents dont les enfants fréquentent des services de garde en milieu scolaire sont soumis à des conditions plus strictes que ceux dont les enfants fréquentent les garderies ou un service de garde en milieu familial. En effet, seuls les parents aux études ou actifs sur le marché du travail peuvent, pour ce mode de garde, bénéficier de l'exonération financière. Le Comité estime qu'une telle discrimination n'est pas justifiée et que les mêmes conditions doivent prévaloir pour tous les parents utilisateurs d'un service de garde en garderie, en milieu familial ou en milieu scolaire.

Enfin, pour le Comité, il va de soi que l'octroi de subventions précédemment suggéré à l'intention des dispensateurs de services de garde estivale aux enfants d'âge scolaire devrait avoir pour effet de rendre admissibles au programme d'exonération financière les utilisateurs de ces services.

RECOMMANDATIONS

60. Le Comité recommande d'augmenter les plafonds du revenu familial donnant droit au programme d'exonération financière afin de rejoindre davantage les familles à revenu moyen; dans un deuxième temps, le Comité recommande d'augmenter le montant maximum d'aide financière quotidienne.

61. Le Comité recommande que seuls les enfants des bénéficiaires d'aide sociale dont un agent d'aide sociale ou un intervenant du réseau de la santé et des services sociaux aura jugé

nécessaire la fréquentation d'un service de garde, puissent être admissibles au programme d'exonération financière, les utilisateurs actuels conservant leurs droits acquis.

62. Le Comité recommande que les parents dont les enfants fréquentent un service de garde en milieu scolaire soient soumis aux mêmes conditions à l'égard de l'admissibilité au programme d'exonération financière que ceux dont les enfants fréquentent une garderie ou le milieu familial.

6.4 LE PARTAGE DU FINANCEMENT AVEC LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

En vertu du Régime d'assistance publique du Canada (R.A.P.C.), le gouvernement fédéral et les provinces partagent les coûts en matière de garde lorsque les services sont reconnus par un organisme compétent. La participation du gouvernement fédéral peut alors atteindre 50% des coûts. Toutefois, en raison des critères fédéraux et des choix effectués par le Québec, la participation actuelle du gouvernement fédéral ne s'élève en moyenne qu'à 31%.

Le mandat du Comité indiquait que ce dernier devait tenir compte du partage, actuel ou virtuel, des coûts avec le gouvernement fédéral. Compte tenu, toutefois, de la compétence du Québec en matière de services de garde et compte tenu des modifications prévues au niveau fédéral, le Comité n'a pas jugé bon de proposer des orientations basées sur les choix fédéraux.

Il estime toutefois que ses recommandations auront pour effet d'augmenter la participation du gouvernement fédéral dans le financement des services de garde au Québec. En premier lieu, puisque le gouvernement fédéral ne partage les coûts des programmes s'adressant aux

garderies à but lucratif, le fait que les parents d'enfants fréquentant ces garderies ne soient plus admissibles au programme d'exonération financière réduira les dépenses québécoises non partagées par le gouvernement fédéral.

De plus, l'augmentation du plafond de revenu donnant droit au programme d'exonération financière, dont le coût est entièrement partagé par le gouvernement fédéral, contribuera à hausser la proportion des bénéficiaires d'exonération financière dans les services de garde, et conséquemment, la part du gouvernement dans les autres subventions versées aux services de garde. En effet, le gouvernement fédéral rembourse au Québec, en vertu du R.A.P.C., 50% des coûts du programme d'exonération financière, et 50% des subventions aux services de garde attribuables à la clientèle bénéficiaire de l'exonération financière.

En dernier lieu, il convient de souligner que l'abolition de l'allocation de disponibilité pour les enfants de 2 à 6 ans, sans modifier les termes du partage avec le gouvernement fédéral, viendra néanmoins augmenter la participation financière de ce dernier. En effet, le coût actuel de l'allocation de disponibilité n'est aucunement partagé entre les deux paliers de gouvernement alors que si ce montant est injecté dans le réseau des services de garde, le gouvernement fédéral en remboursera une partie.

Ainsi, les recommandations du Comité impliqueraient pour le Québec un transfert additionnel de la part du gouvernement fédéral et ce, tout en favorisant la constitution d'un réseau de services de garde de qualité. Le Comité espère que le gouvernement réinvestira les sommes ainsi récupérées du gouvernement fédéral pour les réinjecter de nouveau dans le réseau des services de garde. L'amélioration du programme d'exonération financière pourrait constituer la priorité à cet égard.

Des estimations globales du coût des principales recommandations du rapport sont présentées à l'Annexe F.

RECOMMANDATION

63. Le Comité recommande que les sommes récupérées auprès du gouvernement fédéral, à la suite des modifications proposées, soient réinjectées dans le réseau des services de garde.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Le Comité recommande que le paragraphe 2 de l'article 4 de la Loi sur les services de garde à l'enfance soit modifié, pour tenir compte des éléments suivants:
une corporation sans but lucratif dont l'assemblée des membres est composée majoritairement de parents. Le quorum de l'assemblée des membres est formé d'une majorité de parents et la dite assemblée possède un pouvoir de destitution du conseil d'administration en tout temps. Le conseil d'administration est composé d'au moins un tiers de parents dont les enfants sont ou seront inscrits dans la garderie, de la directrice de la garderie et d'une éducatrice élue par ses pairs.

2. Le Comité recommande de ne plus octroyer de permis à des garderies à but lucratif jusqu'à ce que le réseau soit consolidé, les garderies à but lucratif existantes conservant leurs droits acquis.

3. Le Comité recommande que les enfants qui s'inscriront dans une garderie à but lucratif ne soient pas admissibles au programme d'exonération financière, les enfants déjà couverts par ce programme conservant leurs droits acquis.

4. Le Comité recommande que l'O.S.G.E., en collaboration avec l'inspecteur du Service des compagnies du Québec, élabore un programme de conversion pour permettre aux garderies à but lucratif de se transformer, sur une base volontaire, en garderies sans but lucratif.

5. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. demeure le pivot central du développement, du fonctionnement et de l'organisation des services de garde à l'enfance.

6. Le Comité recommande la création par le gouvernement d'un tribunal composé de personnes qui auraient démontré leur implication dans le domaine des services de garde, mais ne seraient pas membres de l'O.S.G.E. Il recommande aussi la mise sur pied à l'O.S.G.E. d'un greffe judiciaire pour ce tribunal.

7. Le Comité recommande qu'une étude soit réalisée par l'O.S.G.E. en collaboration avec les commissions scolaires, afin de connaître les raisons de la faible implication des commissions scolaires dans les services de garde et éventuellement, d'instaurer des mécanismes et des subventions pour inciter ces dernières à s'impliquer dans la garde.

8. Le Comité recommande que les commissions scolaires conservent la responsabilité de la garde en milieu scolaire pour les enfants à qui sont dispensés dans ses écoles les cours et services éducatifs des niveaux primaire et maternelle.

9. Le Comité recommande que les intervenants concernés, soit l'O.S.G.E., le ministère de l'Éducation du Québec et les commissions scolaires, trouvent ensemble des moyens d'améliorer la transition garderie - maternelle.

10. Tout en souhaitant que les municipalités interviennent davantage à l'intérieur du cadre légal actuel, le Comité recommande que leur rôle concernant le développement et l'organisation des services de garde ne soit pas modifié dans la Loi sur les services de garde à l'enfance.

11. Le Comité recommande que les municipalités ne puissent plus refuser un permis à une garderie, en raison de la réglementation de zonage, sans avoir effectué au préalable une consultation de la population concernée. Il est entendu toutefois que les municipalités peuvent continuer d'accorder un permis sans consultation.

12. Le Comité recommande que le ministère de la Santé et des Service sociaux s'implique davantage dans l'implantation et le fonctionnement des services de garde via les organismes du réseau.

13. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. favorise l'instauration de mécanismes de collaboration entre les organismes du réseau de la santé et des service sociaux et les services de garde et plus précisément en ce qui concerne:
    - la santé (rencontre préventive ou curative);
    - les services sociaux (enfants en difficulté, prévention et dépistage des abus);
    - les besoins exprimés par le milieu (implantation et support à un service de garde.

14. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. travaille en collaboration avec les intervenants du milieu en vue d'adapter les critères de qualité reconnus pour les services de garde à la garde en milieu familial, en milieu scolaire, en halte-garderie et en jardin d'enfants; qu'il élabore par la suite des règlements pour chacun de ces services de garde et qu'il les mette en vigueur dans les plus brefs délais.

15. Le Comité recommande que la compétence du personnel des services de garde en garderie soit assurée par la formation académique, la formation continue et un support technique et professionnel accru de la part de l'O.S.G.E.

16. Le Comité recommande que l'article 9 du règlement sur les services de garde en garderie soit mis en vigueur tel que prévu en octobre 1988.

17. Le Comité recommande que les garderies situées en régions éloignées qui ne se seront pas rendues conformes à l'article 9 du règlement sur les services de garde en garderie puissent bénéficier d'un délai supplémentaire à condition qu'elles aient déposé à l'O.S.G.E., avant octobre 1988, un plan de conformité.

18. Le Comité recommande que, cinq ans après la mise en vigueur de l'article 9 du règlement sur les services de garde en garderie, un membre sur deux du personnel de garde possède les qualifications prescrites.

19. Le Comité recommande que la directrice ou coordonnatrice d'une garderie possède obligatoirement les qualifications prescrites à l'article 9 ainsi que des connaissances administratives.

20. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. accroisse le support à la gestion et à l'administration qu'il offre présentement aux garderies.

21. Le Comité recommande que le DEC en techniques d'éducation en services de garde offre une formation incluant des cours propres à chacun des groupes auxquels s'adressent les services de garde (poupons, enfants d'âge préscolaire et enfants d'âge scolaire), les étudiantes devant se spécialiser dans la garde de deux de ces groupes d'âge.

22. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. organise périodiquement des rencontres de concertation avec le Comité pédagogique du programme de techniques d'éducation en services de garde et les universités en vue de s'assurer que ce programme tienne toujours compte de l'évolution des besoins à travers le Québec.

23. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. établisse des ententes avec des ressources communautaires et des maisons de formation (services d'éducation des adultes, cegeps, universités) afin que soient élaborés des programmes de ressourcement pour les travailleuses; qu'il reconnaisse tous les types adéquats de formation continue et qu'il octroie aux services de garde des fonds spécifiques pour défrayer les coûts inhérents à cette formation.

24. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. prenne des dispositions afin que ses agents de liaison bénéficient de moyens de perfectionnement qui les assurent d'une compétence propre à leurs responsabilités.

25. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. accentue l'importance qu'il accorde à la garde en milieu familial en privilégiant des études et des expériences en vue d'identifier des facteurs d'amélioration de ce mode de garde.

26. La garde en milieu familial non reconnu répondant actuellement à environ 85% des besoins de garde, le Comité recommande que l'O.S.G.E. recherche des moyens susceptibles de favoriser l'émission de permis aux personnes effectuant de la garde en milieu familial afin d'obtenir un meilleur contrôle de la qualité de la garde au Québec.

27. Le Comité recommande que l'article 11 du règlement sur les services de garde en garderie soit modifié afin que le nombre d'enfants par membre du personnel de garde ne dépasse pas:
    1. 4 enfants présents et âgés de 17 mois et moins;
    2. 6 enfants présents et âgés de 18 à 35 mois;
    3. 8 enfants présents et âgés de 3 à 4 ans;
    4. 10 enfants présents et âgés de 5 et 6 ans qui ne fréquentent pas la maternelle.;
    5. 15 enfants présents et âgés de 5 ans et plus fréquentant la maternelle ou le primaire.

28. Le Comité recommande que le contrôle de la qualité soit amélioré dans les garderies et qu'il soit étendu à tous les modes de garde dès qu'ils seront réglementés.

29. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. entreprenne des démarches auprès des municipalités afin de vérifier la possibilité de partager avec elles, avec transfert des enveloppes budgétaires afférentes, la responsabilité du contrôle de la qualité objective (réglementaire) dans les services de garde situés sur leur territoire.

30. Le Comité recommande que les définitions suivantes remplacent les définitions actuelles contenues dans la Loi sur les services de garde à l'enfance:

    Service de garde en garderie:

    Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants pour un minimum de huit heures par semaine (à titre indicatif seulement) et pour des périodes n'excédant pas 24 heures consécutives.

Service de garde en milieu familial:

Un service de garde fourni par une personne physique, contre rémunération, dans une résidence privée où elle reçoit au plus quatre enfants n'incluant que ses enfants de niveau préscolaire reçus dans cette résidence privée, ou si elle est assistée d'une autre personne adulte, au plus neuf enfants n'incluant que les enfants de niveau préscolaire de ces deux personnes reçus dans cette résidence privée.

Service de garde en halte-garderie:

Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants pour un maximun de huit heures par semaine (à titre indicatif seulement).

Service de garde en jardin d'enfants:

Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de 2 à 5 ans, constituant un groupe stable qui doit arriver et repartir aux mêmes heures, pour une période d'au plus trois heures par jour.

31. Le Comité recommande que les services de garde en milieu scolaire soient prévus non seulement pour les jours de classe mais aussi pour la semaine de relâche, les journées pédagogiques, les vacances de Noël et de Pâques.

32. Dans le but de favoriser la diversité des modes de services de garde et de répondre aux besoins des familles, le Comité recommande que les articles 5 et 6 de la Loi sur les services de garde à l'enfance soient promulgués.

33. Le Comité considère qu'il est urgent que l'O.S.G.E. développe, dans le cadre d'un plan triennal débutant en 1988, 50% des places nécessaires afin de répondre aux besoins et aux préférences actuels des familles. Aussi, le Comité recommande que l'O.S.G.E. développe au moins 22 000 nouvelles places en garderie, 7 000 en milieu familial reconnu et 25 000 en milieu scolaire, et qu'à cette fin, le gouvernement débloque les fonds nécessaires.

34. Le Comité recommande qu'avant d'arrêter le prochain plan triennal débutant en 1991, l'O.S.G.E. effectue une nouvelle évaluation des besoins et des préférences des parents pour les enfants de 0 à 11 ans afin de vérifier si les tendances actuelles persistent.

35. Le Comité recommande que, dans l'élaboration de ses plans triennaux, l'O.S.G.E. indentifie tant les zones de saturation que les zones où la demande n'émerge pas malgré les besoins ressentis et accorde la priorité au développement de services de garde dans les secteurs où l'insuffisance de services reconnus est plus marquée.

36. Considérant que le développement des services de garde en garderie relève de l'initiative privée, que le processus d'implantation prend actuellement entre 12 et 18 mois, le Comité recommande que l'O.S.G.E.:

    - allège les modalités administratives reliées à l'implantation;
    - développe des outils permettant aux groupes promoteurs d'obtenir plus rapidement du financement des institutions prêteuses;

- effectue des tournées de sensibilisation auprès des institutions prêteuses afin qu'elles considèrent et traitent les garderies comme des PME (petites et moyennes entreprises).

37. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. supplée à l'absence de ressources du milieu pour l'implantation de services de garde dans les milieux défavorisés et les milieux où se retrouvent une concentration de diverses communautés culturelles et apporte par la suite un soutien technique et professionnel plus grand aux garderies implantées.

38. En vue d'une meilleure planification du développement, le Comité recommande que la Loi sur les services de garde à l'enfance soit modifiée de façon à accorder à l'O.S.G.E. le pouvoir de contrôler l'émission de permis à tous les requérants.

39. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. étudie différentes formules de centres intégrés et en fasse l'évaluation par l'implantation de projets-pilotes.

40. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. soutienne davantage les projets de garderies en milieu de travail.

41. Le Comité recommande de modifier la Loi de l'impôt sur le revenu (fédéral et provincial) afin que les avantages consentis par les employeurs à l'égard de la garde des enfants ne soient pas considérés comme un avantage imposable pour les employés.

42. Le Comité recommande que les avantages qu'un employeur pourrait consentir à un service de garde ne soient pas considérés comme un droit acquis pour ses employés les utilisant.

43. Dans le cas des entreprises du secteur privé comptant cinq cents employés ou plus sur un même lieu de travail, le Comité recommande, qu'à plus long terme, le gouvernement réserve l'octroi de ses contrats à celles qui abritent un service de garde ou qui en ont prouvé l'inopportunité suite à une étude de faisabilité(obligation contractuelle).

44. Le Comité recommande que les secteurs public et para-public soient soumis aux mêmes normes que celles exigées du secteur privé lorsqu'au moins cinq cents employés travaillent sur un même lieu de travail.

45. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. poursuive ses études en vue de trouver des solutions au problème de la garde des poupons, compte tenu que les parents préfèrent, dans la majorité des cas, la garde au domicile de l'enfant.

46. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. mette sur pied des tables de concertation regroupant les commissions scolaires et les municipalités afin de trouver des solutions aux problèmes de la garde estivale des enfants d'âge scolaire.

47. Le Comité recommande que des fonds spéciaux soient accordés à l'O.S.G.E. afin qu'il mette sur pied des projets-pilotes permettant de trouver des solutions aux besoins laissés sans réponse (garde des enfants malades, garde de soir, garde de

fin de semaine et garde en milieu rural). Le Comité recommande que, pour ce faire, l'O.S.G.E. demande la collaboration des intervenants du milieu (CLSC, commissions scolaires et municipalités).

48. Le Comité recommande que l'O.S.G.E. informe le public de toutes les ressources disponibles en services de garde reconnus et non reconnus, notamment par la création de centres de référence.

49. Le Comité recommande que soit abolie l'allocation de disponibilité pour les enfants de 2 à 6 ans et que les sommes ainsi rendues disponibles soient utilisées pour consolider et développer le réseau.

50. Le Comité recommande d'accorder la priorité à la consolidation du réseau des services de garde.

51. Le Comité recommande que les dons aux services de garde reconnus soient déductibles d'impôt et ce, tant à l'impôt des corporations qu'à l'impôt des particuliers.

52. Le Comité recommande d'augmenter la subvention de fonctionnement aux garderies de 1,00$ par jour par place.

53. Le Comité recommande que la subvention pour les poupons accordée aux garderies soit augmentée afin de compenser la diminution du ratio de 1 adulte-5 poupons à 1 adulte-4 poupons.

54. Le Comité recommande d'accorder aux garderies une subvention additionnelle à la subvention de fonctionnement pour les enfants de 18 à 35 mois afin de compenser la diminution du ratio de 1 adulte-8 enfants à 1 adulte-6 enfants.

55. Le Comité recommande qu'à moyen terme une subvention d'aménagement soit accordée si des ajustements d'espace sont requis par des garderies suite à l'applicaiton des nouveaux ratios.

56. Le Comité recommande d'augmenter la subvention de fonctionnement aux agences de garde en milieu familial de 1,00$ par jour par place.

57. Le Comité recommande que la responsable de garde en milieu familial, enregistrée auprès d'une agence reconnue par l'O.S.G.E., soit admissible au programme d'exonération financière.

58. Le Comité recommande que des études soient effectuées relativement aux coûts d'implantation et de fonctionnement des jardins d'enfants et des haltes-garderies, que des programmes de subventions soient élaborés en conséquence et s'il y a lieu, que la Loi sur les services de garde à l'enfance soit modifiée.

59. Le Comité recommande qu'une subvention de fonctionnement de 2,50$ par jour par place soit accordée durant la période estivale pour les enfants d'âge scolaire, que les services soient offerts par une municipalité, une commission scolaire ou tout autre organisme sans but lucratif.

60. Le Comité recommande d'augmenter les plafonds du revenu familial donnant droit au programme d'exonération financière afin de rejoindre davantage les familles à revenu moyen; dans un deuxième temps, le Comité recommande d'augmenter le montant maximum d'aide financière quotidienne.

61. Le Comité recommande que seuls les enfants des bénéficiaires d'aide sociale dont un agent d'aide sociale ou un intervenant du réseau de la santé et des services sociaux aura jugé nécessaire la fréquentation d'un service de garde puissent être admissibles au programme d'exonération financière, les utilisateurs actuels conservant leurs droits acquis.

62. Le Comité recommande que les parents dont les enfants fréquentent un service de garde en milieu scolaire soient soumis aux mêmes conditions à l'égard de l'admissibilité au programme d'exonération financière que ceux dont les enfants fréquentent une garderie ou le milieu familial.

63. Le Comité recommande que les sommes récupérées auprès du gouvernement fédéral, à la suite des modifications proposées, soient réinjectées dans le réseau des services de garde.

ANNEXE A

LISTE DES ORGANISMES ET DES PERSONNES RENCONTRÉS

Comité pédagogique du programme de techniques d'éducation en services de garde:

- Céline Dostie, Cégep de Sherbrooke
- Hélène Allaire, Cégep du Vieux-Montréal
- Siham Kortas, Collège Marie-Victorin

Concertaction inter-régionale des garderies du Québec:

- Claudette Pitre-Robin
- Josée Lalonde
- André Sénécal
- Serge Paquin

Office des services de garde à l'enfance:

- Stella Guy, présidente
- Renée Spain, directrice de la recherche et des communications
- Michèles Dorbes
- Carole De Gagné
- Louise Gélinas

Regroupement des agences de garde en milieu familial:

- Jocelyne Tougas

Agence des services de garde du YWCA de Ville St-Laurent:

- Suzanne Dansereau

Association des services de garde en milieu scolaire:

- Brigitte Guy, responsable
- Jean-Louis Martel

Association des propriétaires de garderies privées du Québec:

- Jean-Carol Boucher
- Gemma Morin
- Rachel Ceppi
- Huguette Bacon

Association des garderies de la Région 04:

- Claire Labrecque
- Danielle Lemieux
- Anne-Marie Pestiaux

Union des municipalités du Québec:

- Marcel Dulude, maire de St-Bruno
- Monique Léveillée

ANNEXE B

MANDAT DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LES SERVICES DE GARDE A L'ENFNACE

A. Évaluer l'organisation, le fonctionnement, le développement et le financement du système des services de garde ainsi que les principes et les orientations qui sous-tendent le système.

Plus précisément, évaluer:

1. La Loi sur les services de garde à l'enfance, incluant les rôles et pouvoirs de l'Office des services de garde à l'enfance quant:

a) à la coordination et au développement des services;

b) au contrôle de la qualité;

c) à la concertation entre les divers intervenants.

2. L'adéquation entre les services existants, reconnus et non-reconnus et les divers besoins de garde.

3. La qualité et les coûts des services de garde et ce, en tenant compte de la réglementation.

4. Les impacts économiques et sociaux du financement des services de garde sous l'angle, entre autres:

a) des sources du financement, incluant la contribution fédérale;

b) des modes de redistribution;

c) des types de services de garde.

B. Étudier les diverses solutions possibles aux problèmes que connaît le système des services de garde.

C. Faire au gouvernement les recommandations qui lui semblent les plus appropriées pour assurer la consolidation et le développement des services de garde. A court terme, les scénarios devront s'inscrire à l'intérieur des disponibilités budgétaires et fiscales actuelles tout en tenant compte des modalités de partage du financement actuel ou virtuel avec le gouvernement fédéral. A plus long terme, les scénarios pourront prendre en compte d'autres sources de financement.

Sous réserve que le Comité:

D. Recherche divers moyens de valoriser les services de garde à domicile qui ne sont pas actuellement contrôlés par l'Office des services de garde à l'enfance.

E. Maintienne et accentue l'orientation actuelle de la politique d'aide financière en faveur des ménages à faibles revenus.

ANNEXE C

LISTE DES DOCUMENTS RÉALISÉS A LA DEMANDE DU
COMITÉ CONSULTATIF SUR LES SERVICES DE GARDE A L'ENFANCE

QUÉBEC, (SECRÉTARIAT DU COMITE CONSULTATIF SUR LES SERVICES DE GARDE):

- Les municipalités: leur rôle et leurs implications dans les services de garde, janvier 1987, 16 p.

- Le cadre légal et les services de garde, janvier 1987, 19 p.

- État de situation sur les besoins et les préférences au regard des services de garde au Québec et sur l'adéquation entre la demande et les services existants, mars 1987, 40 p.

- La participation des parents, février 1987, 20 p.

- Les garderies à but lucratif, mars 1987, 11 p.

- Le financement des services de garde et l'aide aux parents, mars 1987, 95 p.

- Les agences de garde en milieu familial, avril 1987, 15 p.

- Le personnel des services de garde, avril 1987, 47 p.

- Les garderies en milieu de travail, avril 1987, 17 p.

LAVOIE, Carole, La qualité en garderie: réflexion sur le concept de qualité et considération de la qualité dans le contexte des garderies québécoises, avril 1987, 81 p.

LEMIEUX, Pierre, Étude sur la Loi sur les services de garde à l'enfance, juin 1987, 16 p.

ANNEXE D

LISTE DES DOCUMENTS MIS A LA DISPOSITION DES MEMBRES LORS DES RÉUNIONS DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LES SERVICES DE GARDE A L'ENFANCE

19 décembre 1986

QUÉBEC, Loi sur les services de garde à l'enfance, L.R.Q., ch. S-4.1

QUÉBEC, (O.S.G.E.), La politique des services de garde à l'enfance: Bilan et nouvelles orientations, avril 1986, 81 p.

QUÉBEC, (O.S.G.E.), Règlement sur les services de garde en garderie, Décret 1971-83, 28 septembre 1983.

15-16 janvier 1987

ASSOCIATION DES GARDERIES DE LA RÉGION 04, Mémoire présenté à Madame Monique Gagnon-Tremblay, ministre déléguée à la Condition féminine, octobre 1986.

CONCERTACTION INTER-RÉGIONALE DES GARDERIES DU QUÉBEC, Pour un réseau de services de garde sbls universel, accessible, de qualité et contrôlé par les parents utilisateurs, avril 1986, 100 p.

QUÉBEC, (COMITÉ DE CONSULTATION SUR LA POLITIQUE FAMILIALE), Rapport du Comité de consultation sur la politique familiale, avril 1986, p.58 à 60, p. 102 à 111.

5-6 février 1987

QUÉBEC, (RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC), La compensation des charges familiales au Québec, 1986, p. 88 à 149.

26-27 février 1987

CANADA, (GROUPE D'ÉTUDE SUR LA GARDE DES ENFANTS), Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants, mars 1986, 457 p.

LAPIERRE-ADAMCYK, Evelyne, MARCIL-GRATTON, Nicole, Les mères canadiennes au travail et leurs besoins en matière de garde d'enfants, avril 1986, 49 p.

QUÉBEC, (GROUPE POUR L'ORGANISATION DU COLLOQUE DE L'O.S.G.E.), Actes du colloque sur la qualité dans les services de garde "Les parents et les services de garde", p. 95 à 110.

QUÉBEC, (O.S.G.E.), Le financement des services de garde à l'enfance au Québec, description et analyse critique des programmes d'aide financière aux familles et de subventions directes aux services de garde, juin 1984, p. 72 à 80.

QUÉBEC, (O.S.G.E.), Situation actuelle des haltes-garderies au Québec: un premier portrait-synthèse des résultats, janvier 1987, 46 p.

QUÉBEC, (O.S.G.E), Petit à petit, volume 3, numéro 6, p. 14 à 16 et p. 20 à 24.

QUÉBEC, (O.S.G.E.), Petit à petit, volume 5, numéro 3, p. 7 à 10.

QUÉBEC, (U.M.Q.- M.A.M.- O.S.G.E.), Rapport du comité conjoint sur les services de garde à l'enfance, août 1986, 60 p.

19-20 mars 1987

COLLECTIF FAMILLES-GARDIENNES DE LA BASSE-VILLE, Mémoire présenté au Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance, février 1987, 23 p.

QUÉBEC, (O.S.G.E.), Projet de politique de services de garde pour les poupons, version revue et corrigée, avril 1984.

QUÉBEC, (O.S.G.E.), Situation des jardins d'enfants au Québec en 1986, janvier 1987, 56 p.

QUÉBEC, (O.S.G.E), Situation actuelle des haltes-garderies au Québec: un premier portrait, mai 1986, 60 p.

9-10-avril 1987

QUÉBEC, (GROUPE D'ÉTUDE SUR L'APPLICATION DES LOIS FISCALES AU QUÉBEC), Rapport final du groupe d'étude sur l'application des lois fiscales au Québec, synthèse, décembre 1986, 63 p.

QUÉBEC, (O.S.G.E), Projet de règlement sur les services de garde en milieu familial, octobre 1986, 19 p.

29 avril et le 1er mai 1987

ASSOCIATION CANADIENNE POUR LA PROMOTION DES SERVICES DE GARDE A L'ENFANCE, La garde d'enfants - Le public donne son opinion, février 1987, 25 p.

ASSOCIATION DE SERVICES DE GARDE EN MILIEU SCOLAIRE DU QUÉBEC, Entre l'école et la maison, guide d'organisation d'un service de garde en milieu scolaire, août 1986, 73 p.

CANADA, (COMITÉ SPÉCIAL SUR LA GARDE DES ENFANTS), Des obligations partagées, rapport du Comité spécial sur la garde des enfants, mars 1987, 177 p.

CANADA, (MEMBRES DU PARTI LIBÉRAL DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA GARDE DES ENFANTS), La garde des enfants: aujourd'hui et demain, rapport minoritaire libéral sur la garde des enfants, mars 1987, 25 p.

CANADA, (MEMBRES DU NPD DU COMITÉ SPÉCIAL SUR LA GARDE DES ENFANTS), Dans l'intérêt de nos enfants, un rapport spécial sur la crise de la garde d'enfants, mars 1987, 38 p.

QUÉBEC, (O.S.G.E.), Modèles souhaitables de services de garde reconnus par l'Office des services de garde à l'enfance, mars 1987, 21 p.

QUÉBEC, (O.S.G.E.), La garde des enfants au Québec en 1986: ce que les gens souhaitent, ce que les parents font, mars 1987, 42 p.

REGROUPEMENT DES AGENCES DE SERVICES DE GARDE EN MILIEU FAMILIAL DU QUÉBEC, Présentation des préoccupations du regroupement des agences par rapport au développement futur des services de garde en milieu familial reconnu, 32 p.

11-12 juin 1987

ASSOCIATION RÉGIONALE DES GARDERIES 04, Réflexions sur les services de garde à l'enfance, présenté au Comité consultatif sur les services de garde à l'enfance, mai 1987, 7 p.

ANNEXE E

DÉFINITIONS RELATIVES AUX SERVICES DE GARDE
(L.R.Q. CH. S-4.1, ART. 1)

"Agence de services de garde en milieu familial": un organisme habilité à coordonner l'ensemble des services de garde fournis en milieu familial par les personnes qu'il a reconnues à titre de personnes responsables d'un service de garde en milieu familial;

"service de garde en garderie": un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de façon régulière et pour des périodes qui n'excèdent pas 24 heures consécutives;

"service de garde en halte-garderie": un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de façon occasionnelle et pour des périodes qui n'excèdent pas 24 heures consécutives;

"service de garde en jardin d'enfants": un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de 2 à 5 ans de façon régulière et pour des périodes qui n'excèdent pas 3 heures par jour, à l'exception des services préscolaires organisés par une commission scolaire ou une corporation de syndics;

"service de garde en milieu familial": un service de garde fourni par une personne physique, contre rémunération, dans une résidence privée où elle reçoit de façon régulière au plus quatre enfants incluant ses enfants reçus dans cette résidence privée ou, si elle est assistée

d'une autre personne adulte, au plus neuf enfants incluant les enfants de ces deux personnes reçus dans cette résidence privée et pour des périodes qui peuvent excéder 24 heures consécutives;

"services de garde en milieu scolaire": un service de garde fourni par une commission scolaire ou une corporation de syndics aux enfants à qui sont dispensés dans ses écoles les cours et services éducatifs du niveau de la maternelle et du primaire.

ANNEXE F

COUT DES RECOMMANDATIONS
(En millions)

	1988-89	1989-90	1990-91
CONSOLIDATION			
1. Transformation des B.L. en S.B.L.			
. Subventions	5,4	8,1	10,8
. Compensation pour acquisition d'actifs	5,3	2,6	2,6
2. Admissibilité des actuelles S.B.L. non-subventionnées aux subventions de l'O.S.G.E.	2,0	2,0	2,0
3. Subvention pour l'augmentation des ratios			
.Subvention-poupon bonifiée (de 5,75 $ à 11,00 $)	3,2	3,7	4,2
.Subvention additionnelle pour les 18-35 mois (5,30 $)	11,1	3,7	4,2
4. Formation			
. Subvention à la formation	0,5	0,6	0,7

	1988-89	1989-90	1990-91
5. Augmentation du support de l'O.S.G.E.			
. support technique			
. support à la gestion et à l'administration	0,5	0,6	0,7
6. Augmentation de la subvention de 1,00 $ par jour aux garderies	8,9	12,0	13,4
7. Augmentation de la subvention de 1,00 $ par jour aux agences	1,3	1,9	2,6
8. Subvention de 2,50 $ par jour pour la garde estivale	indéterminé		
9. Admissibilité des responsables de garde à l'exonération financière	Déjà inclus dans le développement		
Sous-Total:	38,2	45,6	53,7
DÉVELOPPEMENT			
1. Garderies	21,3	22,9	22,9
2. Milieu familial	2,7	3,5	3,5

	1988-89	1989-90	1990-91
3. Milieu scolaire	3,3	3,5	3,5
4. Halte-garderie et jardin d'enfants			indéterminé
5. Projet-pilote: centre intégré ou autres	1,0	1,0	1,0
Sous-Total:	28,3	29,9	29,9
AIDE AUX PARENTS			
1. Augmentation du plafond du revenu donnant droit à l'exonération financière, de 1 000 $	8,0	9,8	10,6
2. Nouveaux critères pour les bénéficiaires d'aide sociale	(2,8)	(7,5)	(8,4)
3. Admissibilité des services en milieu scolaire selon les mêmes critères que les autres services (exonération financière)	6,9	9,2	11,4

	1988-89	1989-90	1990-91
4. Allocation de disponibilité	(74,0)	(74,0)	(74,0)
Sous-total	(61,9)	(62,5)	(60,4)
COUT TOTAL	4,6	13,0	23,2
COUT NET POUR LE QUÉBEC (compte tenu des règles actuelles de partage avec le gouvernement fédéral)	(19,8)	(15,1)	(6,9)

N.B. Les chiffres entre parenthèses signifient une réduction des coûts.